推動國土計畫重要議題之政策方向、落實策略及後續精進機制委託專業服務案

總結報告書

委託單位：內政部國土管理署

規劃單位：國立成功大學

中華民國 115 年 7 月

內政部國土管理署委託辦理計畫摘要表

契約編號	114 國署 A-027
計畫名稱	推動國土計畫重要議題之政策方向、落實策略及後續精進機制委託專業服務案
計畫經費	8,880,000 元
起迄時間	中華民國 114 年 05 月 26 日至 115 年 07 月 9 日
受託單位	國立成功大學
研究目的	一、因應國家重大政策、國土發展趨勢及國土計畫法相關制度推動需求，並配合各級國土計畫擬定、國土功能分區圖繪製及相關研究成果，針對國土規劃與土地使用管理之重要議題進行整體研析，以作為後續制度精進及政策調整參考。 二、針對各界關切之國土計畫議題，研訂短期、長期及模組化之對外說明文件，並依據國土管理署政策方向，協助釐清制度內容與政策理念，強化與專家學者、民眾、地方政府及相關利害關係人之溝通基礎。 三、針對各級國土計畫及國土功能分區圖審議過程所衍生之議題，分別就全國國土計畫之章節架構、文字內容、後續精進方向，以及相關法令與配套政策提出調整建議，以作為未來全國國土計畫通盤檢討及制度滾動修正之重要參考。
預期效益	一、透過國土計畫重要議題之整體研析及制度盤點，預先掌握制度執行可能面臨之課題與爭議，提供作為後續國土計畫相關政策調整、法令修正及制度精進之參考依據，並具體作為未來全國國土計畫通盤檢討之前置準備。 二、藉由短期、長期及模組化對外說明文件之研訂，強化國土計畫政策溝通之完整性與一致性，協助回應各界關切事項、釐清制度疑義，降低外界認知落差及制度推動阻力，提升社會溝通與政策推動效能。 三、透過全國國土計畫章節內容、制度架構及相關法令政策之精進建議，建立國土計畫持續滾動檢討與調整機制，提升國家面對中長期空間發展、土地使用管理及國土治理議題之調適能力，強化全國國土計畫之實質引導功能。
成果摘要	**(中文摘要)** 本計畫核心成果係針對國土計畫推動過程中所面臨之 24 項重點議題提出制度精進方向，內容涵蓋全國國土計畫之國土永續發展目標、成長管理、國土功能分區劃設調整、土地使用管制、民眾權益保障及法制配套等面向，並將作為未來全國國土計畫通盤檢討及相關制度調整之重要參考。 在國土永續發展目標方面，本計畫研提下一版全國國土計畫之整體架構，建議以「韌性、共榮、共好：建構安全宜居、永續發展之幸福國土」作為未來願景方向，並以「安全×韌性—強化環境調適，永續國土資源」、「有序×共榮—經濟多元發展，引導城鄉均衡發展」、「和諧×共好—落實社會公義，提升整體福祉」為總目標，以回應未來國土治理面臨之環境、社會及產業轉型需求。 在成長管理策略方面，本計畫針對現行城鄉發展總量與未來發展地區制度提出調整建議，強調由過去偏向剛性總量管制，轉向以計畫

	引導及彈性管理為核心之制度思維，包括建議取消全國層級明確之城鄉發展總量，改採定性指導原則，並重新定位未來發展地區為中長期發展願景與構想性規劃工具，而非立即開發地區。針對宜維護農地建議調整其維護及管理方式並建議「迴避、減輕及補償」之農地轉用原則。 在國土功能分區劃設條件調整方面，分別針對國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區下各分類所目前面臨之劃設議題與核心爭點，提出檢討調整劃設條件之建議。 在計畫體系及引導管制方面，本計畫亦針對全國國土計畫對於直轄市、縣(市)國土計畫、及對於鄉村地區計畫之銜接與指導之權責、範疇等進行探討。最後，本計畫亦針對土地開發衡平機制、國土復育促進地區、跨部門協作、氣候變遷調適及民眾參與等議題提出後續相關精進方向。整體而言，本計畫所提出之各項研析成果與制度建議，將可作為後續全國國土計畫通盤檢討、國土計畫相關法令修正與相關法制調整之重要基礎。
	(英文摘要) The core achievement of this project is the proposal of institutional refinement directions for 24 key issues encountered during the implementation of the National Spatial Plan system in Taiwan. The study covers various aspects, including sustainable national land development goals, growth management, adjustments to the delineation criteria for functional land-use zones, land-use regulation, protection of public rights and interests, and supporting legal and institutional frameworks. The findings are intended to serve as an important reference for future comprehensive reviews of the National Spatial Plan and related institutional reforms. Regarding sustainable national land development goals, this project proposes an overall framework for the next edition of the National Spatial Plan and recommends adopting “Resilience, Prosperity, and Well-being: Building a Safe, Livable, and Sustainable Homeland” as the future vision. Three overarching goals are further proposed: “Safety × Resilience — Strengthening Environmental Adaptation and Sustaining National Land Resources,” “Order × Prosperity — Promoting Diverse Economic Development and Balanced Urban–Rural Growth,” and “Harmony × Well-being — Advancing Social Justice and Enhancing Overall Welfare.” These goals are intended to respond to future environmental, social, and industrial transformation challenges in national land governance. With respect to growth management strategies, this project proposes adjustments to the current urban-rural development quota system and the framework for future development areas. The study emphasizes shifting from rigid quantitative growth controls toward a planning-oriented and flexible management approach. Recommendations include removing explicit nationwide urban-rural development quotas and replacing them with qualitative guiding principles. Future development areas are also redefined as tools for medium- to long-term development visions and conceptual planning, rather than areas intended for immediate development. In addition, the study recommends revising the management approach for prime agricultural lands designated for protection and proposes principles of “avoidance, mitigation, and compensation” for agricultural land conversion. Regarding adjustments to the delineation criteria for functional land-use

	zones, the study reviews current delineation issues and major controversies associated with different categories under Conservation Zones, Agricultural Development Zones, and Urban-Rural Development Zones, and proposes corresponding refinement and adjustment recommendations. In terms of the planning system and regulatory guidance, this project also examines the roles, responsibilities, and scope of coordination and guidance between the National Spatial Plan, municipal and county/city spatial plans, and rural area plans. Furthermore, the study proposes future refinement directions concerning equitable land development mechanisms, National Land Restoration Promotion Areas, interdepartmental collaboration, climate change adaptation, and public participation. Overall, the research findings and institutional recommendations proposed in this project are expected to provide an important foundation for future comprehensive reviews of the National Spatial Plan, amendments to related spatial planning regulations, and subsequent institutional reforms.
報告印製份數	10 份
計畫團隊	計畫主持人：張學聖教授 協同主持人：鄭皓騰副教授 議題專題負責老師：趙子元教授、黃偉茹教授、鄭安廷教授、葉佳宗副教授、何彥陞副教授、張容瑛副教授、陳秉立助理教授、葉如萍助理教授、陳玉雯總經理 專案經理：程韋涵 專任助理：林瑞文、張力慈、陳彥達
本署參與人員	廖文弘組長、朱偉廷副組長、曾簡任視察瀝儀、蔡科長佾蒼、國土規劃科、國土發展科、特域規劃科、國土管制科、城鄉發展分署

目錄

第一章　計畫概述 1

第一節　計畫緣起及目的 1
第二節　計畫工作項目 1
第三節　計畫流程 3

第二章　國土空間規劃重要議題及精進機制研析 4

第一節　國土議題及精進機制之邏輯流程操作架構 4
第二節　各界關切議題研析 12
一、議題1：國土計畫制度下之使用地類別編定用途 12
二、議題2：農業發展地區之土地使用及變更影響 24
三、議題3：原住民族土地使用及居住問題 31
四、議題4：既有合法土地使用權益保障情形 39
五、議題5：土地使用違規查處及檢舉獎勵制度 46
六、議題6：國土計畫法罰則執行原則 50
七、議題7：國土計畫法申請土地使用方式及與區域計畫法制度之銜接 58
八、議題8：海洋資源地區土地使用制度 84
第三節　各級國土計畫及國土功能分區圖審議過程衍生議題研析 106
一、議題9：確認後續全國國土計畫之國土永續發展目標 106
二、議題10：強化全國國土計畫對於直轄市、縣（市）國土計畫之銜接及指導性 115
三、議題11：城鄉發展及成長管理計畫之調整方式 135
四、議題12：宜維護農地管理策略 143
五、議題13：未來發展地區指認原則調整方式 149
六、議題14：強化國土功能分區劃設條件、土地使用指導事項與計畫引導間之關聯性及操作方式（含離島地區） 156
七、議題15：補充國土功能分區圖公告後，國土保育地區及其分類之檢討調整條件 164
八、議題16：補充國土功能分區圖公告後，農業發展地區及其分類之檢討調整條件 176
九、議題17：補充國土功能分區圖公告後，城鄉發展地區及其分類之檢討調整條件（含依原獎勵投資條例或原山坡地開發建築管理辦法同意（或許可）案件回歸按目的事業法令管制及其國土功能分區分類檢討調整） 186
十、議題18：補充漲價歸公之土地開發衡平機制 196
十一、議題19：強化目的事業主管機關推動國土復育促進地區策略 208
十二、議題20：強化各級國土計畫對外溝通及共識形成之機制 215
十三、議題21：強化全國國土計畫對於鄉村地區計畫之銜接及指導性 223
第四節　承接其他委辦案之相關議題研析 238
一、議題22：強化部門空間發展策略對土地使用之指導方式 238
二、議題23：配合專法調整氣候變遷減緩及調適策略 243
三、議題24：處理跨域議題（含都會地區與特定地區） 249
第五節　各議題研析成果對應全國國土計畫之各章節修正建議 253

第三章　重要議題因應策略相關對外說明文件研訂 334

第一節　短期版文件 334
第二節　長期版文件 335
第三節　模組化文件 335

第四章　辦理專家學者座談會與機關研商會議 337

第一節　專家學者座談會 337
第二節　機關研商會議 437

第五章　結論與建議 447

第一節　結論 447
第二節　後續建議 448

附錄一、各期報告審查會議結論及回應處理情形對照表 449
一、期中審查會議結論及回應處理情形對照表 449
二、期末審查會議結論及回應處理情形對照表 457
附錄二、歷次工作會議意見及處理情形 481
一、第 1 次工作會議意見及處理情形回覆表 481
二、第 2 次工作會議意見及處理情形回覆表 483
三、第 3 次工作會議意見及處理情形回覆表 486
四、第 4 次工作會議意見及處理情形回覆表 491
五、第 5 次工作會議意見及處理情形回覆表 497
六、第 6 次工作會議意見及處理情形回覆表 503
附錄三、歷次工作小組會議備忘錄 506
一、第 1 次及第 2 次議題工作小組會議（討論議題 1~9）備忘錄 506
二、第 3 次至第 7 次議題工作小組會議（討論議題 10~21）備忘錄 510
附錄四、專家學者座談會會議紀錄及簽到 517
一、第 1 場次專家學者座談會 517
二、第 2 場次專家學者座談會 532
三、第 3 場次專家學者座談會 554
四、第 4 場次專家學者座談會 573
五、第 5 場次專家學者座談會 593
附錄五、機關研商會會議紀錄及簽到 613
一、第 1 場次機關研商會 613
二、第 2 場次機關研商會 617
三、第 3 場次機關研商會 626

表目錄

表 2.1.1 國土規劃重點議題專業分工及分組規劃表 8
表 2.1.2 本案 24 項議題之研議情形彙整表 10
表 2.2.1 原規劃國土計畫使用地編定方式 13
表 2.2.2 新、舊規劃方向差異分析表 16
表 2.2.3 《區域計畫法》及《國土計畫法》之罰則比較-1 47
表 2.2.4 《區域計畫法》及《國土計畫法》之罰則比較-2 54
表 2.2.5 國保地區、農發地區、城發地區之建蔽率及容積率上限表 61
表 2.2.6 隔離綠帶（設施）之設置、綠地設置相關 Q&A 61
表 2.2.7 需規劃全區 10%土地為綠地之使用項目 62
表 2.2.8 預計開發或使用期間及使用期間屆滿之處理方式案例說明 63
表 2.2.9 涉及既有使用或設施之因應措施案例說明 63
表 2.2.10 涉及環境敏感地區之因應措施案例說明 63
表 2.2.11 使用計畫對海域周圍船舶航行作業之因應措施 63
表 2.2.12 各國土功能分區使用許可規模認定基準例外情形表 66
表 2.2.13 性質特殊項目與細目 68
表 2.2.14 國土保育費與影響費說明 71
表 2.2.15 影響費收取必要及彈性項目 72
表 2.2.16 各功能分區之使用許可條件 75
表 2.2.17 使用許可案件之審議機關 78
表 2.2.18 應經申請同意隔離綠帶（設施）之設置、綠地設置相關疑問相關疑義 78
表 2.2.19 使用許可與現行開發許可辦理程序之差異綜整表 79
表 2.2.20 環敏地於區域計畫開發許可審議與國土計畫使用許可審議規則比較 81
表 2.2.21 坡度檢討於現行制度與使用許可審議規則比較 81
表 2.2.22 使用地於現行制度與使用許可審議規則比較 82
表 2.2.23 非都市土地使用管制規則涉海域用地區位許可機制之條文與重點 86
表 2.2.24 海域用地之容許使用項目及許可使用細目 87
表 2.2.25 申請海域用地區位許可案件數 89
表 2.2.26 海洋資源地區容許使用情形表 96
表 2.2.27 海洋資源地區申請使用許可之一定規模以上認定基準表 99
表 2.2.28 海洋資源地區申請使用許可之性質特殊認定基準表 99
表 2.2.29 國土計畫使用許可審議規則 100
表 2.2.30 海域區與海洋資源地區差異 101
表 2.3.1 「安全 × 韌性」面向之目標比較及建議調整說明表 112
表 2.3.2 「有序 × 共榮」面向之目標比較及建議調整說明表 113
表 2.3.3 「和諧 × 共好」面向之目標比較及建議調整說明表 114
表 2.3.4 中央與地方於區域計畫之權責說明 120

表 2.3.5 中央與地方國土計畫之權責 123
表 2.3.6 都市計畫與國土計畫之比較 123
表 2.3.7 全國國土計畫各章節指導直轄市、縣（市）國土計畫之類型總覽表 126
表 2.3.8 全國國土計畫之城鄉發展成長區位指認原則 149
表 2.3.9 土地使用指導事項與土地使用管制規則之一致性檢核彙整表 158
表 2.3.10 國保一劃設指標之目的事業法令中對於禁限建之相關規定內容 168
表 2.3.11 國保二劃設指標之目的事業法令中對於禁限建之相關規定內容 170
表 2.3.12 107 年公告實施全國國土計畫所定之國土保育地區各分類劃設條件與本次建議調整方向之對照表 174
表 2.3.13 以農地利用綜合計畫之優質農業生產區及其農地條件作為國土計畫之農業發展地區劃設條件參考指標對照表 179
表 2.3.14 農 1、農 2 法源及全國國土計畫部分內容對照表 183
表 2.3.15 107 年公告實施全國國土計畫所定之農業發展地區各分類劃設條件與本次建議調整方向之對照表 184
表 2.3.16 107 年公告實施全國國土計畫所定之城鄉發展地區各分類劃設條件與本次建議調整方向之對照表 .. 190
表 2.3.17 臺東縣鹿野鄉鄉村地區整體規劃之回饋機制類型說明表 203
表 2.3.18 本計畫建議之民眾參與原則與 106 年「直轄市、縣(市)政府辦理國土計畫資訊公開及民眾參與機制原則」之對照表 221
表 2.3.19 現行全國國土計畫提及鄉村地區整體規劃之處 223
表 2.4.1 「部門空間發展策略」之部門項目及細項增補建議 240
表 2.4.2 土地利用領域策略與措施表 244
表 2.4.3 氣候變遷調適專章通檢預期調整方向對照表 247
表 2.5.1 本計畫各議題研析成果對應全國國土計畫各章節修正說明表 255
表 2.5.2 內政部應辦及配合事項一覽表 325
表 2.5.3 目的事業主管機關應辦及配合事項一覽表 329
表 2.5.4 直轄市、縣(市)政府應辦及配合事項一覽表 331
表 4.1.1 全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會之各場次主題列表 337
表 4.1.2 第一場專家學者座談會議程表 338
表 4.1.3 第一場座談會意見及處理情形說明表 344
表 4.1.4 第二場專家學者座談會議程表 357
表 4.1.5 107 年公告實施全國國土計畫所定之城鄉發展地區劃設條件及本次所提之城鄉發展地區劃設條件調整方向比較表 362
表 4.1.6 第二場座談會意見及處理情形說明表 365
表 4.1.7 第三場專家學者座談會議程表 381
表 4.1.8 第三場座談會意見及處理情形說明表 385
表 4.1.9 第四場專家學者座談會議程表 397
表 4.1.10 107 年公告實施全國國土計畫所定之國土保育地區劃設條件及本次所提之國土保育地區劃設條件調整方向比較表 400
表 4.1.11 第四場座談會意見及處理情形說明表 404
表 4.1.12 第五場專家學者座談會議程表 420
表 4.1.13 第五場座談會意見及處理情形說明表 425

表 4.2.1 機關研商會議建議場次主題、研商機關/單位規劃表 437
表 4.2.2 內政部國土計畫審議會審議直轄市、縣（市）國土功能分區圖（草案）進度 438
表 4.2.3 各直轄市、縣（市）國土功能分區圖（報部版草案）之農業發展地區劃設情形 439

圖目錄

圖 1.3.1 計畫流程圖 3
圖 2.1.1 本計畫國土重要議題及精進機制研析之操作架構說明圖 4
圖 2.2.1 區域計畫法編定之使用地記載方式示意圖 15
圖 2.2.2 土地分區新舊制差異圖 21
圖 2.2.3 原民土管輔導原民既有住宅土地合法化流程圖 34
圖 2.2.4 原民土管應經申請同意作住宅使用流程圖 34
圖 2.2.5 國土計畫法施行前原民既有住宅土地合法化流程圖 35
圖 2.2.6 國土署回應原住民族土地使用問題之多元解方與階段策略圖 36
圖 2.2.7 違規行為法規適用的判斷流程圖 52
圖 2.2.8 違規案件裁處行政程序流程圖 53
圖 2.2.9 國土計畫之土地使用申請機制 58
圖 2.2.10 應經申請同意申請流程 58
圖 2.2.11 使用許可申請流程與子法關聯 65
圖 2.2.12 使用許可作業系統示意圖 69
圖 2.2.13 國土保育費計算方式 72
圖 2.2.14 制度轉軌與銜接時程 73
圖 2.2.15 《國土計畫使用許可審議規則》（草案）制定架構 74
圖 2.2.16 不可使用區之劃設示意圖 76
圖 2.2.17 隔離綠帶或設施之留設示意圖 76
圖 2.2.18 資源保育區示意圖 77
圖 2.2.19 開發許可與使用許可審議作業流程比較 80
圖 2.2.20 各直轄市、縣（市）政府應管轄之海域範圍 85
圖 2.2.21 海域用地區位許可審議流程圖 89
圖 2.2.22 管轄範圍示意圖 90
圖 2.2.23 國土計畫之直轄市縣市海域管轄範圍 91
圖 2.2.24 海洋資源地區劃設的空間處理邏輯（步驟一） 92
圖 2.2.25 海洋資源地區劃設的空間處理邏輯（步驟二） 92
圖 2.2.26 海洋資源地區劃設的空間處理邏輯（步驟三） 93
圖 2.2.27 國土計畫之土地使用申請機制 93
圖 2.2.28 海洋資源地區應經申請同意程序流程圖 96
圖 2.2.29 國土計畫使用許可申請辦法架構圖 98
圖 2.3.1 建議縣市處理因地制宜地方發展需求之流程圖 133
圖 2.3.2 農地轉用許可制度概要圖 144
圖 2.3.3 國土管理署城鄉發展分署 110 年研議城鄉發展成長區位指認原則之調整建議圖 150
圖 2.3.4 現行工具與計畫引導議題指認 157
圖 2.3.5 以計畫引導使用示意圖 160

圖 2.3.6 國土功能分區界線劃設及調整原則說明圖 165
圖 2.3.7 辦理徵詢國土保育地區第 2 類各該目的事業主管機關確認之程序圖 165
圖 2.3.8 日本五大地域對應各目的事業法令之定義 177
圖 2.3.9 台灣本島城鄉發展地區農地價格漲幅前五大鄉鎮 196
圖 2.3.10 國土署優先協助推動辦理鄉村地區計畫法定計畫案件原則 225
圖 2.3.11 過渡時期鄉村地區計畫之落實機制 226
圖 2.3.12 得辦理跨區開發許可示意圖 227
圖 2.3.13 空間地景元素指認框架及方法示意圖 229
圖 2.3.14 鄉村地區計畫辦理案例：臺東縣鹿野鄉案 230
圖 2.3.15 鄉村地區計畫辦理案例：宜蘭縣五結鄉案 231
圖 2.3.16 鄉村地區計畫辦理案例：南投縣竹山鎮案 231
圖 2.4.1 初步建議跨部門協商的協調機制與流程示意圖 239
圖 2.5.1 全國國土計畫各章節之關係示意圖 254
圖 4.1.1 區域計畫與國土計畫開發利用方式之差異說明圖 340
圖 4.1.2 各類部門計畫參與國土計畫時機與落實機制說明圖 340
圖 4.1.3 第一場專家學者座談會議辦理過程圖 343
圖 4.1.4 第二場專家學者座談會議辦理過程圖 364
圖 4.1.5 第三場專家學者座談會議辦理過程圖 384
圖 4.1.6 第四場專家學者座談會議辦理過程圖 403
圖 4.1.7 第五場專家學者座談會議辦理過程圖 424
圖 4.2.1 第一場機關研商會議辦理過程圖 442

第一章　計畫概述

第一節　計畫緣起及目的

國土計畫法（以下簡稱本法）自 105 年 5 月 1 日施行，依本法第 45 條規定，內政部於 107 年 4 月 30 日公告實施全國國土計畫，直轄市、縣（市）政府於 110 年 4 月 30 日公告實施直轄市、縣（市）國土計畫，並刻正辦理國土功能分區圖繪製、審議作業。於前開政策推動過程中，產、官、學界及各級民意代表、一般民眾均對於國土計畫制度有諸多建議，同時於審議各級國土計畫、國土功能分區圖過程中，亦因應各縣市不同屬性，衍生相關規劃議題。為銜接國家發展趨勢、重大政策並因應前開空間規劃議題研議需求，應綜整區域計畫、國土計畫既有制度議題，研擬實際可執行之處理對策，以利新舊制度順利銜接，並加速國土計畫上路期程。

基於前開緣由，將藉由本案分析全國國土計畫、直轄市、縣（市）國土計畫、國土功能分區圖繪製、鄉村地區整體規劃及新、舊土地使用管理制度或相關配套措施之待處理議題及因應策略，並透過辦理相關會議，徵詢各相關領域專家學者、相關部會及直轄市、縣（市）政府之意見後，綜整形成國土規劃重點政策方向，確認重要議題實質解決對策，並提出現行區域計畫制度銜接未來國土計畫新制之調整方式，同時藉由前開重要議題因應策略及重點政策方向，持續精進國土計畫制度及相關配套措施，作為後續與外界溝通之基礎，以落實國土計畫相關機制，並推動國土計畫早日上路。

第二節　計畫工作項目

一、提出國土空間規劃重要議題之精進機制

(一)因應國家重大政策、國土現況發展趨勢、國土計畫法相關法令及政策內容、各部會及地方政府國土規劃相關政策措施，並依照各級國土計畫擬定、國土功能分區圖繪製、相關委辦研究過程國土管理署所彙整之議題，提出至少 20 項得以國土計畫法制、計畫及政策工具，落實處理現行區域計畫制度難以解決之空間規劃及土地使用重點議題。前開重點議題應提本案工作會議確認，且應至少包括下列項目：

1. 城鄉發展及成長管理計畫之調整方式。
2. 宜維護農地管理策略。
3. 未來發展地區指認原則調整方式。
4. 全國性鄉村地區整體規劃上位指導原則。
5. 強化部門空間發展策略對土地使用之指導方式。
6. 配合專法調整氣候變遷減緩及調適策略。
7. 強化國土功能分區劃設條件、土地使用指導事項與計畫引導間之關聯性及操作方式。
8. 補充國土功能分區圖公告後，國土保育地區及其分類之檢討調整條件。
9. 補充國土功能分區圖公告後，農業發展地區及其分類之檢討調整條件。
10. 補充國土功能分區圖公告後，城鄉發展地區及其分類之檢討調整條件。

11.強化國土復育促進地區推動策略及督導方式。

12.強化全國國土計畫對於直轄市、縣（市）國土計畫之銜接及指導性。

13.強化各級國土計畫對外溝通及共識形成之機制。

(二)前述 20 項議題中，各項議題應至少邀請 1 位專家學者（至少為助理教授級別（含）以上或具有相當實務經驗資格者，負責不同議題之專家學者可重複）負責研析及撰擬具體操作策略，且具體操作策略應提本案工作會議討論確定。

(三)將前開具體操作策略透過本案辦理之專家學者座談會及機關研商會議，與各界共同討論並歸納意見後，提出國土規劃重點政策方向，以及重點議題之實質解決對策，包含落實於現行區域計畫制度之執行方案及未來國土計畫制度之具體精進措施（例如提出法令新訂或修正建議條文、區域計畫或國土計畫之計畫修正內容、建立土地開發規劃及審議相關制度之操作方式、與外界溝通之文件及加強宣導之方法等）。

(四)依前開第(三)點工作項目成果，提出全國國土計畫章節架構及內容調整方向（包含國土空間發展策略）、直轄市、縣（市）國土計畫優先處理議題及辦理方向之建議。

二、研訂重要議題因應策略相關對外說明文件

彙整前開第一項工作項目成果，據以製作相關對外說明文件（例如說帖、QA 等，並適時輔以圖片及表格說明），該文件呈現形式及內容，提本案工作會議討論確定。

三、辦理專家學者座談會及機關研商會議

(一)召開專家學者座談會（至少 5 場），每場會議至少邀請 5 位相關領域專家學者參加，且參與對象除專家學者外，並包含相關部會、直轄市、縣（市）政府及公民團體等，預計約 50 人次參與。相關工作包含研擬議程資料，並於會後製作會議紀錄、發言摘要及研擬回應處理情形。

(二)協助國土管理署召開全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫相關機關研商會議，必要時辦理提內政部國土計畫審議會報告事宜（前開相關會議至少協助辦理 3 場）。相關工作包含研擬議程資料，並於會後製作會議紀錄、發言摘要及研擬回應處理情形。

四、定期召開工作會議（至少召開 6 場，得視辦理情形增加），並整理工作會議紀錄及回應處理情形。

第三節　計畫流程

依據本計畫委託工作之內容及範圍，本計畫主要工作包括四大階段(一、工作計畫書；二、期中報告書；三、期末報告書；四、總結報告書)，各階段工作內容及預期進度彙整如下圖 1.3.1 所示。

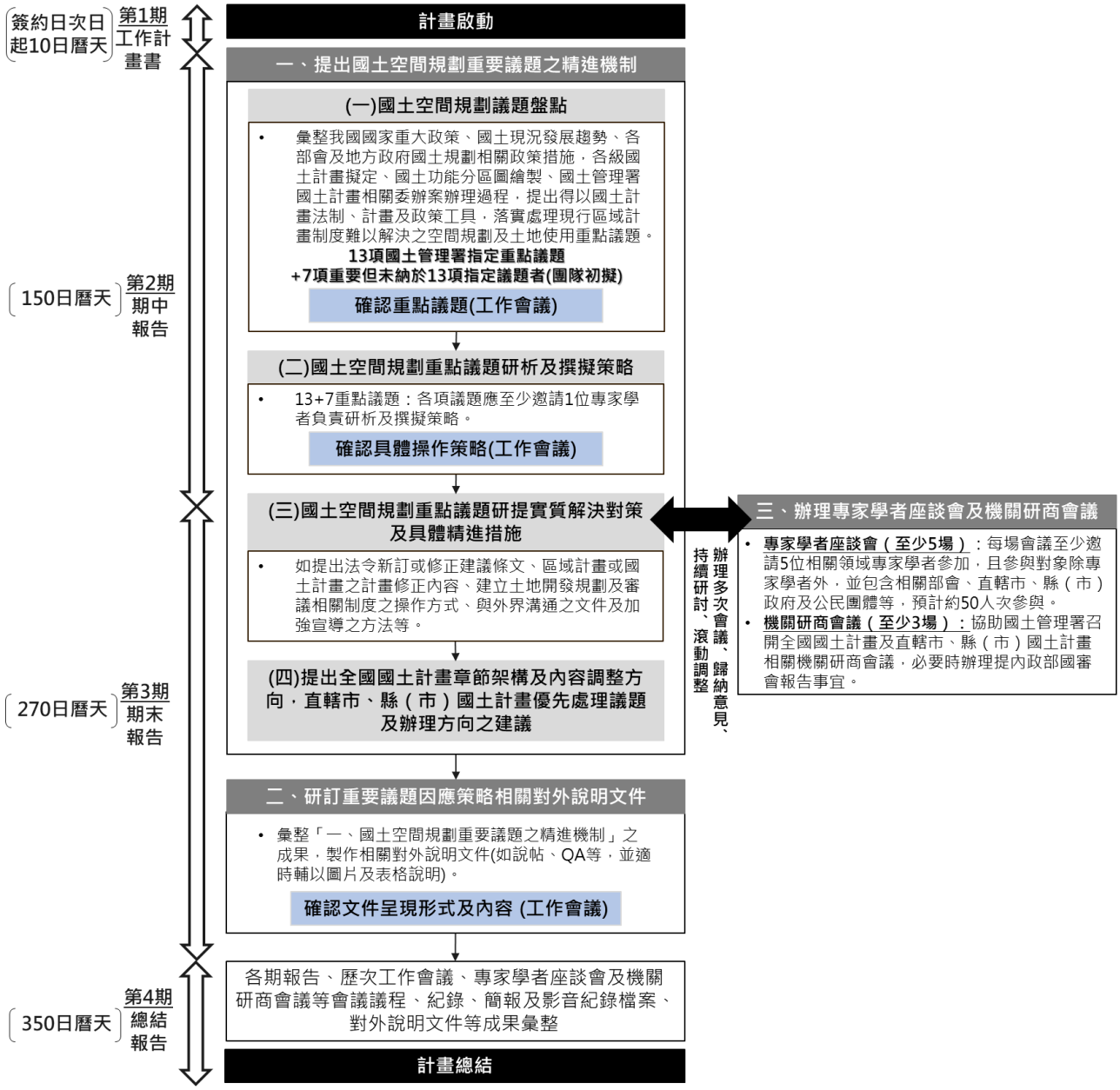


圖 1.3.1 計畫流程圖

第二章　國土空間規劃重要議題及精進機制研析

第一節　國土議題及精進機制之邏輯流程操作架構

針對國土空間規劃重要議題及精進機制之整體操作架構，本計畫建立如圖2.1.1之邏輯流程圖，包括三大操作階段：(一)「**重要議題確認及政策方向掌握階段**」、(二)「**策略精進階段**」、(三)「**對外共識階段**」，說明如下。

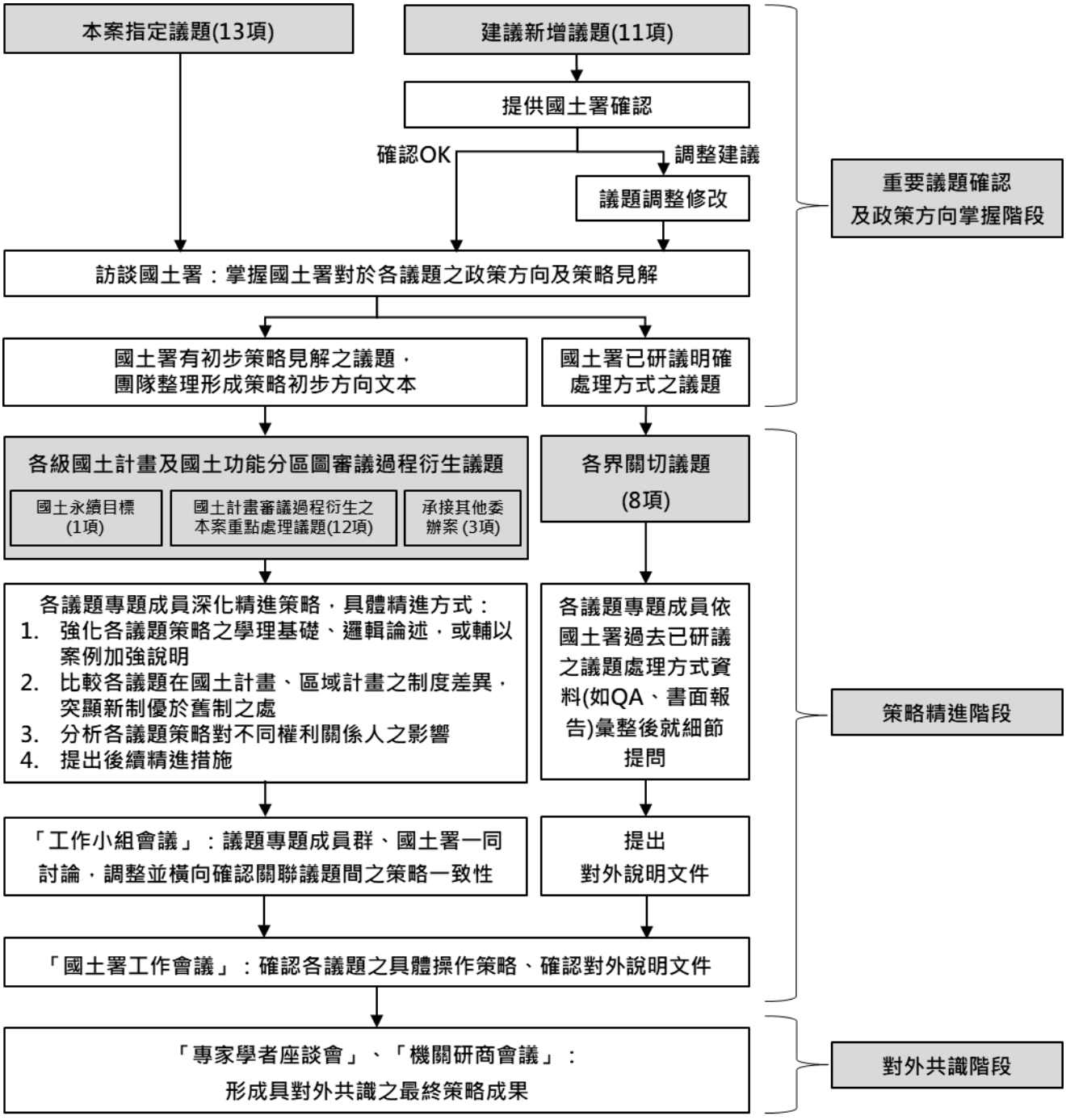


圖 2.1.1 本計畫國土重要議題及精進機制研析之操作架構說明圖

資料來源：本計畫繪製

一、重要議題確認及政策方向掌握階段

本階段將蒐集各類國土計畫相關資料，從中彙整國土空間規劃相關議題，並且將與國土署確認除了本案已指定之 13 項議題之外，其餘建議納入本案研析之重要議題(形成至少共 20 項議題)，並將透過訪談、諮詢或交流，掌握國土署對於上述各項議題之政策方向及策略見解，將國土署見解完整整理為初步策略方向。

(一)盤點歸納國土空間規劃重要議題

本階段首先將蒐集各類國土計畫相關資料，包括我國國家重大政策、國土現況發展趨勢、國土計畫法相關法令及政策內容、各部會及地方政府國土規劃相關政策措施，以及各級國土計畫擬定、國土功能分區圖繪製、內政部國土管理署國土計畫相關委辦案辦理過程，及其他諸如：內政部國土計畫審議會、專案小組會議、各主題研商會議之簡報及會議紀錄資料、近年國土計畫爭議新聞、國土計畫法修法立委發言、國土計畫法關係文書等各類國土計畫相關資料，初步盤點共約 80 餘項議題，**除了本案已指定之 13 項議題之外，**經與**國土署諮詢交流後再選取 11 項議題，形成共 24 項國土空間規劃重點議題作為本案研析對象**：

1. 城鄉發展及成長管理計畫之調整方式。
2. 宜維護農地管理策略。
3. 未來發展地區指認原則調整方式。
4. 全國性鄉村地區整體規劃上位指導原則。
5. 強化部門空間發展策略對土地使用之指導方式。
6. 配合專法調整氣候變遷減緩及調適策略。
7. 強化國土功能分區劃設條件、土地使用指導事項與計畫引導間之關聯性及操作方式。
8. 補充國土功能分區圖公告後，國土保育地區及其分類之檢討調整條件。
9. 補充國土功能分區圖公告後，農業發展地區及其分類之檢討調整條件。
10. 補充國土功能分區圖公告後，城鄉發展地區及其分類之檢討調整條件。
11. 強化國土復育促進地區推動策略及督導方式。
12. 強化全國國土計畫對於直轄市、縣（市）國土計畫之銜接及指導性。
13. 強化各級國土計畫對外溝通及共識形成之機制。
14. **國土計畫制度下之使用地類別編定用途。**
15. **農業發展地區之土地使用及變更影響。**
16. **原住民族土地使用及居住問題。**
17. **既有合法土地使用權益保障情形。**
18. **土地使用違規查處及檢舉獎勵制度。**
19. **國土計畫法申請土地使用方式及與區域計畫法制度之銜接。**
20. **海洋資源地區土地使用制度。**
21. **確認後續全國國土計畫之國土永續發展目標。**
22. **補充漲價歸公之土地開發衡平機制。**
23. **國土計畫法罰則執行原則。**
24. **處理跨域議題（含都會地區與特定地區）。**

上述第 14~24 項為目前與國土署諮詢交流後建議新增議題，後續將持續透過工作會議與國土署確認議題需求，並保留討論調整空間。

(二)初步梳理各重點議題之政策歷程脈絡

針對 24 項國土規劃重點議題，梳理其政策討論歷程，以嘗試理解各議題之過往討論脈絡及關鍵所在，此作法有助於本計畫**先行大致掌握各議題之意涵**，然而更重要的是，**後續計畫推動過程中需透過訪談、諮詢或交流，完整掌握國土署對於各項議題之政策方向及策略見解，並將國土署見解完整整理為初步策略方向，以作為後續提出精進策略之基礎**。

二、策略精進階段

本階段將由團隊各**議題專題成員/老師分別檢閱各議題之初步策略方向**，從中提供相關專業意見並深化精進研擬個別策略內容；除了議題專題成員/老師各自深化精進策略之外，團隊將定期召開「**議題工作小組會議**」，由數個相關議題之負責老師群並邀約國土署議題對應窗口一同參與會議討論，以橫向確認關聯議題間之策略一致性；再者，經過密集且系統化的「議題工作小組會議」分組討論之策略，才提本案「**國土署工作會議**」與業務單位討論確認各議題之具體操作策略。

(一)國土計畫重要議題類型及其執行方式

在進行議題策略精進之前，先將本案研析之 24 項國土規劃重要議題進行分類，再依據議題類型及其目前研議狀況而提出不同推動執行方式，說明如下。

1. 各界關切議題

(1)推動目標：國土管理署已完成國土計畫法上路之相關配套措施者，應依據國土署政策方向協助向外界宣導並釐清疑義。

(2)執行方式：由業務單位提供過去已研議之議題處理方式基本資料(如 QA、書面報告等)，並由團隊負責老師彙整後就細節再向業務單位或分署提問，提出對外說明文件及精進機制建議，該文件內容提工作會議討論確認。

2. 各級國土計畫及國土功能分區圖審議過程衍生相關規劃議題

(1)推動目標：各級國土計畫及國土功能分區圖初版內容著重於與區域計畫法相關機制之銜接，此類議題涉及國土計畫正式上路後之精進措施，應持續與相關單位溝通協調，並納入全國國土計畫檢討調整。

(2)執行方式：

A. 團隊與業務單位共同討論確認國土永續發展目標。

B. 屬本案重點處理議題者，由業務單位提供初步構想及政策方向(應符合全國國土計畫永續發展目標)，並由團隊負責老師研擬策略及全國國土計畫章節架構，提工作會議討論確認。

C. 屬承接其他委辦案研究成果者，由業務單位提供前開成果，並由團隊負責老師彙整內容，並檢視確認符合國土永續發展目標及前開重點處理議題之策略方向，研擬全國國土計畫章節架構，提工作會議討論確認。

(二)議題專業分工及策略精進方式

針對本案應研析之各項國土規劃重點議題，本團隊囊括國立成功大學都市計劃學系、國立臺北大學都市計劃研究所及不動產與城鄉環境系、國立政治大學等國內重要規劃代表校系及顧問公司實務界跨領域專家共同組成，對應各成員專長及經驗，初步進行議題分工如表 2.1.1。

承上述之國土計畫重要議題類型，「各界關切議題」、「承接其他委辦案研究成果者」等議題類型相對較為單純，各議題對應設置一位團隊負責成員/老師，並由計畫主持人或協同主持人檢視過後即可；而「國土永續發展目標」、「各級國土計畫及國土功能分區圖審議過程衍生相關規劃議題之本案重點處理議題」等類議題，則各至少配置 2 位以上成員/老師負責。各議題團隊總窗口為韋涵，另有團隊工作人員力慈、彥達、瑞文皆可協助聯繫各負責老師。

此外，「各界關切議題」主要乃由負責成員/老師依據國土管理署政策方向及相關配套措施，配合向外界宣導，提出對外說明文件。而「國土永續發展目標」、「各級國土計畫及國土功能分區圖審議過程衍生相關規劃議題之本案重點處理議題」、「承接其他委辦案研究成果者」等類議題，涉及國土計畫正式上路後之精進措施，應由各負責成員/老師持續研析精進，其具體策略精進方式建議可從以下四大部分切入：

1. 分析各議題策略之政策可行性(確保法令、實務面可行)，及探討各議題策略對不同權利關係人之影響(強調有益之處)。
2. 強化各議題策略之學理基礎、邏輯論述，或輔以案例加強說明。
3. 比較各議題在國土計畫、區域計畫之制度差異，，說明國土計畫制度之調整重點。
4. 提出後續精進措施建議(法令新訂或修正建議條文、區域計畫或國土計畫之計畫修正內容、建立土地開發規劃及審議相關制度之操作方式、與外界溝通之文件及加強宣導之方法等)。

(三)議題工作小組會議及國土署工作會議

此外，本計畫考量部分議題存在跨議題之間的關聯性，特別規劃設置「議題工作小組」(A 組：成長管理策略組、B 組：計畫體系及引導管制組、C 組：國土功能分區劃定組、關：各界關切議題及國土永續發展目標、其：其餘個別性議題)。未來各議題由負責老師完成策略精進後，團隊將定期召開「**議題工作小組會議**」，由數個相關議題之負責老師群、國土署議題對應窗口一同參與會議討論，橫向調整並確認各相關議題之策略一致性。完成「議題工作小組會議」分組討論之策略，才提本案「**國土署工作會議**」與業務單位討論確認各議題之具體操作策略。本計畫定案排序之各議題對應團隊負責成員/老師分工、團隊窗口、國土署窗口、及議題工作小組分組，如表 2.1.1 所示。

表 2.1.1 國土規劃重點議題專業分工及分組規劃表

議題	分類	團隊負責成員		窗口	工作小組	國土署窗口/分工	
		主要	次要			主辦	協辦
1.國土計畫制度下之使用地類別編定用途	1	何彥陞	張學聖	瑞文	關	4 科（偉慈）	1 科（周芸）
2.農業發展地區之土地使用及變更影響	1	葉佳宗	張學聖	彥達	關	1 科（鴻文）	-
3.原住民族土地使用及居住問題	1	陳秉立	鄭皓騰	瑞文	關	3 科（景青）	1 科（亞丞）
4.既有合法土地使用權益保障情形	1	何彥陞	鄭皓騰	瑞文	關	4 科（偉慈）	1 科（博孺）
5.土地使用違規查處及檢舉獎勵制度	1	何彥陞	鄭皓騰	瑞文	關	4 科（欣怡）	1 科（鴻文）
6.國土計畫法罰則執行原則	1	何彥陞	鄭皓騰	瑞文	關*	2 科（勇霆）	1 科（周芸）
7.國土計畫法申請土地使用方式及與區域計畫法制度之銜接	1	趙子元	張學聖	力慈	關	2 科（家齊）	1 科（周芸）
8.海洋資源地區土地使用制度	1	葉如萍	張學聖	力慈	關	3 科（育誠）	1 科（周芸）
9.確認後續全國國土計畫之國土永續發展目標	2-1	張學聖	張容瑛	韋涵	關	1 科（周芸）	-
10.強化全國國土計畫對於直轄市、縣（市）國土計畫之銜接及指導性【計畫書寫法】	2-2	何彥陞	陳秉立	瑞文	B	1 科（禹廷）	-
11.城鄉發展及成長管理計畫之調整方式	2-2	張容瑛	鄭安廷	力慈	A	1 科（周芸）	-
12.宜維護農地管理策略	2-2	葉佳宗	張學聖	彥達	A	1 科（周芸）	-
13.未來發展地區指認原則調整方式	2-2	鄭安廷	張學聖	韋涵	A	1 科（周芸）	-
14.強化國土功能分區劃設條件、土地使用指導事項與計畫引導間之關聯性及操作方式（含離島地區）	2-2	趙子元	何彥陞	力慈	B	1 科（鴻文） 分署（宛儒）	2 科（廷琳/妍均） 4 科（偉慈）
15.補充國土功能分區圖公告後，國土保育地區及其分類之檢討調整條件	2-2	陳玉雯	鄭皓騰	韋涵	C	1 科（鴻文）	-
16.補充國土功能分區圖公告後，農業發展地區及其分類之檢討調整條件	2-2	葉佳宗	陳玉雯、孫延淵	彥達	C	1 科（禹廷）	-
17.補充國土功能分區圖公告後，城鄉發展地區及其分類之檢討調整條件（含依原獎勵投資條例或原山坡地開發建築管理辦法同意（或許可）案件回歸按目的事業法令管制及其國土功能分區分類檢討調整）	2-2	鄭安廷	陳玉雯、孫延淵	韋涵	C	1 科（鴻文） 2 科（廷琳/妍均）	-
18.補充漲價歸公之土地開發衡平機制	2-2	何彥陞	張學聖	瑞文	其	1 科（周芸）	2 科（芸宣） 3 科（逸璇） 4 科（偉慈）
19.強化目的事業主管機關推動國土復育促進地區策略	2-2	趙子元	鄭皓騰	力慈	其	3 科（俊庭）	1 科（禹廷）
20.強化各級國土計畫對外溝通及共識形成之機制	2-2	鄭皓騰	趙子元	韋涵	其	1 科（亞丞） 分署（張正）	-
21.強化全國國土計畫對於鄉村地區計畫之銜接及指導性	2-2	張容瑛	孫延淵	力慈	B	3 科（華奕） 分署（為郡）	1 科（亞丞）
22.強化部門空間發展策略對土地使用之指導方式	2-3	黃偉茹	張學聖	韋涵	其	1 科（博孺）	-
23.配合專法調整氣候變遷減緩及調適策略	2-3	鄭皓騰	張學聖	韋涵	其	1 科（博孺） 分署（亭瑄）	-
24.處理跨域議題（含都會地區與特定地區）	2-3	張學聖	鄭皓騰	韋涵	其	分署（育萱、啟翔）	1 科（周芸） 3 科（俊庭）

■ 議題分類：1 為各界關切議題；2-1 為國土永續發展目標；2-2 為各級國土計畫及國土功能分區圖審議過程衍生相關規劃議題之本案重點處理議題；2-3 為承接其他委辦案研究成果者。

■ *註：「6.國土計畫法罰則執行原則」有其他相關委辦案辦理中，惟考量其與「5.土地使用違規查處及檢舉獎勵制度」高度相關，故分類調整為第 1 類「各界關切議題」，並併入同一工作小組中一同討論，惟後續仍須考量其相關委辦案研究成果。

三、對外共識階段

本階段主要將國土署工作會議確認後之各議題具體操作策略，進一步辦理**專家學者座談會**，以國土空間專業跨及不同領域、不同部門為對象，達成專業學理和實務意見交流為主；最後，則進一步協助國土署召開全國國土計畫及直轄市、縣(市)國土計畫相關**機關研商會議**，形成最終之實質解決對策、執行方案及具體精進措施成果，並據此檢討調整全國國土計畫章節架構、提出各章節撰擬建議，或提出相關對外說明文件。至此，方完成國土空間規劃重要議題之精進機制研析之工作。

(一)專家學者座談會及機關研商會議

經由國土署工作會議確認後之各議題具體操作策略，進一步辦理**專家學者座談會**，以廣納相關領域專家學者、相關部會、直轄市、縣（市）政府及公民團體等之意見，形成達成共識之規劃研析成果；最後，則進一步辦理**機關研商會議**，協助國土署召開全國國土計畫及直轄市、縣(市)國土計畫相關機關研商會議，必要時則辦理提內政部國土計畫審議會報告事宜，過程中以開放、平等與協作的討論，形成最終之重要議題實質解決對策，包含落實於現行區域計畫制度之執行方案及未來國土計畫制度之具體精進措施等。有關專家學者座談會及機關研商會議之辦理規劃細節，則詳細說明於後「第四章—辦理專家學者座談會與機關研商會議」。

(二)各議題研議成果之後續應用情形

本計畫各議題研議成果之後續應用情形說明如表 2.1.2 所示，針對各界關切議題（第 1 類），屬於已完成國土計畫法上路之相關配套措施者，主要係依據國土管理署政策方向，研擬對外說明文件並配合向外界宣導並釐清疑義，**對外說明文件研擬成果詳本報告書【附冊—國土計畫各界關切議題對外說明文件】**。而針對各級國土計畫及國土功能分區圖審議過程衍生相關規劃議題，包含國土永續發展目標（第 2-1 類）、本案重點處理議題（第 2-2 類）及承接其他委辦案研究成果者（第 2-3 類），將按各議題研議情形，分別就全國國土計畫各章節之文字內容、章節架構、後續精進方向，以及國土計畫相關法令及政策，提出相關調整建議，成果詳於後**「第二章第五節—各議題研析成果對應全國國土計畫之各章節修正建議」**。

表 2.1.2 本案 24 項議題之研議情形彙整表

議題	分類	議題辦理進度	本案研擬成果
1.國土計畫制度下之使用地類別編定用途	1	已研議完成	總結報告書第 12 頁、對外說明手冊第 1-1~1-14、2-1~2-14、3-1~3-18 頁
2.農業發展地區之土地使用及變更影響	1	已研議完成	總結報告書第 24 頁、對外說明手冊第 1-15~1-19、2-15~2-22、3-19~3-26 頁
3.原住民族土地使用及居住問題	1	已研議完成	總結報告書第 31 頁、對外說明手冊第 1-20~1-27、2-23~2-31、3-27~3-45 頁
4.既有合法土地使用權益保障情形	1	已研議完成	總結報告書第 39 頁、對外說明手冊第 1-28~1-34、2-32~2-39、3-46~3-54 頁
5.土地使用違規查處及檢舉獎勵制度	1	已研議完成	總結報告書第 46 頁、對外說明手冊第 1-35~1-39、2-40~2-44、3-55~3-58 頁
6.國土計畫法罰則執行原則	1	已研議完成	總結報告書第 50 頁、對外說明手冊第 1-40~1-49、2-45~2-54、3-59~3-65 頁
7.國土計畫法申請土地使用方式及與區域計畫法制度之銜接	1	已研議完成	總結報告書第 58 頁、對外說明手冊第 1-50~1-81、2-55~2-85、3-66~3-74 頁
8.海洋資源地區土地使用制度	1	已研議完成	總結報告書第 84 頁、對外說明手冊第 1-82~1-104、2-86~2-110、3-75~3-81 頁
9.確認後續全國國土計畫之國土永續發展目標	2-1	已研議完成	總結報告書第 106 頁、全國國土各章節修正說明表（第四章）
10.強化全國國土計畫對於直轄市、縣（市）國土計畫之銜接及指導性【計畫書寫法】	2-2	除部分意見建議後續通檢法定作業處理，其餘研議完成	總結報告書第 115 頁
11.城鄉發展及成長管理計畫之調整方式	2-2	已研議完成	總結報告書第 135 頁、全國國土各章節修正說明表（第五章）
12.宜維護農地管理策略	2-2	已研議完成	總結報告書第 143 頁、全國國土各章節修正說明表（第五章）
13.未來發展地區指認原則調整方式	2-2	已研議完成	總結報告書第 149 頁、全國國土各章節修正說明表（第五章）
14.強化國土功能分區劃設條件、土地使用指導事項與計畫引導間之關聯性及操作方式（含離島地區）	2-2	已研議完成	總結報告書第 156 頁
15.補充國土功能分區圖公告後，國土保育地區及其分類之檢討調整條件	2-2	研議完成	總結報告書第 164 頁、全國國土各章節修正說明表（第八章）
16.補充國土功能分區圖公告後，農業發展地區及其分類之檢討調整條件	2-2	除部分意見建議後續通檢法定作業處理，其餘研議完成	總結報告書第 176 頁、全國國土各章節修正說明表（第八章）
17.補充國土功能分區圖公告後，城鄉發展地區及其分類之檢討調整條件（含依原獎勵投資條例或原山坡地開發建築管理辦法同意（或許可）案件回歸按目的事業法令管制及其國土功能分區分類檢討調整）	2-2	除部分意見建議後續通檢法定作業處理，其餘研議完成	總結報告書第 186 頁、全國國土各章節修正說明表（第八章）
18.補充漲價歸公之土地開發衡平機制	2-2	已研議完成	總結報告書第 196 頁、全國國土各章節修正說明表（第九章）
19.強化目的事業主管機關推動國土復育促進地區策略	2-2	已研議完成	總結報告書第 208 頁
20.強化各級國土計畫對外溝通及共識形成之機制	2-2	已研議完成	總結報告書第 215 頁
21.強化全國國土計畫對於鄉村地區計畫之銜接及指導性	2-2	已研議完成	總結報告書第 223 頁、全國國土各章節修正說明表（第四章、第五章、第九章）

議題	分類	議題辦理進度	本案研擬成果
22.強化部門空間發展策略對土地使用之指導方式	2-3	已研議完成	總結報告書第 238 頁、全國國土各章節修正說明表（第七章）
23.配合專法調整氣候變遷減緩及調適策略	2-3	已研議完成	總結報告書第 243 頁、全國國土各章節修正說明表（第六章）
24.處理跨域議題（含都會地區與特定地區）	2-3	已研議完成	總結報告書第 249 頁、全國國土各章節修正說明表（第四章、第五章、第九章分散零星提及）

第二節　各界關切議題研析

一、議題 1：國土計畫制度下之使用地類別編定用途

(一)背景說明

過往**《區域計畫法》於使用地編定主要係根據「土地使用性質」進行分類**，並將土地分為 11 種使用分區（如特定農業區、一般農業區、工業區、鄉村區等）及 19 種使用地類別（如甲、乙、丙、丁種建築用地、農牧用地、林業用地等）。雖此分類方式有助於明確界定土地用途，並基於不同土地用途進行分區使用管制，然**原使用地係按民國 60～70 年代之現況編定，無計畫引導，亦未考量個別土地資源特性及使用需求；而其過度細分類型之方式亦使得規劃缺乏彈性**。如土地變更過程僅依單筆零星個案進行審核，欠缺對整體區域規劃之視野，且土地開發過程多不受計畫指導，開發行為僅需通過審核即可進行等，未能有效引導土地整體發展。

因此，《國土計畫法》（以下簡稱本法）提出新土地使用編定機制，依本法第 21 條立法精神，**國土計畫應以「國土功能分區及其分類」引導土地使用管制**，而不再僅依土地使用性質進行編定；本法第 22 條第 1 項亦規定，各該主管機關應依據各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，**製作國土功能分區及編定適當使用地，並實施管制**。爰未來國土計畫基本原則仍應編定使用地，但管制方式與範疇相較於區域計畫法已做相應調整。

基於前開本法規定，內政部國土管理署自 105 年起進行《國土計畫土地使用管制規則》（草案）（以下簡稱本規則）研訂作業，按現行區域計畫法思考邏輯，進行使用地編定類別研議，且為避免使用地編定類別繁雜，並利土地使用性質一望既知，**原規劃基於現行《區域計畫法施行細則》所訂之 19 種使用地編定類別進行整併與調整名稱**，並配合政策需求訂定新編定類別（如表 2.2.1），由各直轄市、縣（市）政府據以進行國土計畫使用地編定作業。

然前開使用地編定方式，雖可簡化編定類別，惟實務操作過程中，**直轄市、縣（市）政府仍持續反映相關編定疑義**，例如宗教建築究應編定為建築用地、遊憩用地或宗教用地等。基於前開原因，且考量未來國土計畫係依據國土功能分區及其分類引導土地使用，並採**免經申請同意、應經申請同意使用或使用許可**等方式進行管制，為避免功能分區及其分類與使用地功能混淆、不利管制執行，故使用地編定類別應再予研議適當編定方式，以後續發揮使用地功能角度進行設計，以資妥適。

表 2.2.1 原規劃國土計畫使用地編定方式

<table>
<tr><th rowspan="2">國土功能分區
區域計畫使用地</th><th colspan="2">國土保育</th><th colspan="4">農業發展</th><th colspan="4">城鄉發展</th><th rowspan="2">海洋資源</th></tr>
<tr><th>1</th><th>2</th><th>1</th><th>2</th><th>3</th><th>4</th><th>2-1</th><th>2-2
（註 1）</th><th>2-3</th><th>3</th></tr>
<tr><td>甲種建築用地</td><td colspan="10">建築用地、宗教用地（註 2）</td><td rowspan="15">---</td></tr>
<tr><td>乙種建築用地</td><td colspan="10">建築用地、宗教用地（註 2）</td></tr>
<tr><td>丙種建築用地</td><td colspan="10">建築用地、宗教用地（註 2）</td></tr>
<tr><td>丁種建築用地</td><td colspan="2">建築用地（註 3）</td><td colspan="8">產業用地</td></tr>
<tr><td>窯業用地</td><td colspan="10">礦石用地</td></tr>
<tr><td>農牧用地</td><td colspan="10">農業生產用地</td></tr>
<tr><td>養殖用地</td><td colspan="10">農業生產用地</td></tr>
<tr><td>林業用地</td><td colspan="10">林業用地</td></tr>
<tr><td>礦業用地</td><td colspan="10">礦石用地</td></tr>
<tr><td>鹽業用地</td><td colspan="10">礦石用地</td></tr>
<tr><td>交通用地</td><td colspan="10">交通用地</td></tr>
<tr><td>水利用地</td><td colspan="10">水利用地</td></tr>
<tr><td>遊憩用地</td><td colspan="10">遊憩用地、宗教用地（註 2）</td></tr>
<tr><td>殯葬用地</td><td colspan="10">殯葬用地</td></tr>
<tr><td>生態保護用地</td><td colspan="10">生態保護用地</td></tr>
<tr><td>國土保安用地</td><td colspan="10">國土保安用地</td></tr>
<tr><td>古蹟保存用地</td><td colspan="10">配合毗鄰使用地編定</td></tr>
<tr><td rowspan="2">特定目的事業用地</td><td colspan="10">宗教用地（註 2）、公共設施用地（註 4）、遊憩用地（註 5）、農業設施用地（註 6）、農業生產用地（註 7）、特定用地（註 8）</td></tr>
<tr><td>---</td><td colspan="9">特定產業用地（註 9）</td></tr>
<tr><td>海域用地</td><td colspan="10">---</td><td>海洋用地、海洋設施用地（註 10）</td></tr>
</table>

註 1：屬依原區域計畫法核發許可或同意之開發計畫，於區域計畫法不再適用前仍屬有效，且已完成使用分區及使用地之異動登記者，於使用地名稱後增加（使）之文字。

註 2：屬原區域計畫既有甲種、乙種、丙種、遊憩及特定目的事業用地，且取得宗教主管機關依法核發之寺廟登記證者，得編定為宗教用地。

註 3：屬原區域計畫既有丁種建築用地，得編定為建築用地。

註 4：屬原區域計畫既有特定目的事業用地，供自來水、電力、電信、郵政、能源、機關、環保、教育、衛生、社會福利或其他公共設施、公用事業及其設施使用者，得編定為公共設施用地。

註 5：屬原區域計畫既有特定目的事業用地，得依原核准之興辦事業計畫內容編定為遊憩用地。

註 6：屬原區域計畫法既有特定目的事業用地，供農業產業價值鏈、休閒農業等相關設施使用者，得編定為農業設施用地。

註 7：屬原區域計畫既有特定目的事業用地，仍須供農業使用之土地，得編定農業生產用地。註 8：屬原區域計畫既有特定目的事業用地，無法編定為宗教用地、公共設施用地、遊憩用地、農業設施用地及農業生產用地，且供其他用途使用者， 得編定為特定用地。

註 9：按工廠管理輔導法規定取得特定工廠登記者，得編定為特定產業用地。

註 10：屬依原區域計畫法核發區位許可之海域用地，於許可期間屆滿前仍屬有效，例如該區位許可屬相容性使用者，應編定為「海洋用地（區）」；該區位許可屬排他性使用者，應編定為「海洋設施用地（區）」。非屬依原區域計畫法核發區位許可之海域用地，應編定為「海洋用地」。

(二)內容說明

1. 國土計畫使用地編定功能、類別及編定方式

(1)使用地編定功能

國土計畫係以「國土功能分區及其分類」作為土地使用管制依據。考量本法第 23 條（應經申請同意使用）、第 29 條（使用許可）、第 32 條第二項（可建築用地變更為非可建築用地）分別訂有使用地相關規定，又前 2 類範圍係依據申請之土地使用計畫內容進行管制，第 3 類則係標示該等土地已無發展權。故**「使用地」為輔助性質，其未來功能係以「識別土地使用管制方式」為主**。

(2)編定類別

依據前述本法相關條文及國土計畫使用地以識別土地使用管制方式之原則，並為與原依區域計畫編定之使用地類別有所區隔，就國土計畫之使用地編定類別研擬如下：

A. 許可用地（應）：適用於經直轄市、縣（市）國土計畫主管機關依本規則第四章規定核准之**應經申請同意案件範圍之土地**。

B. 公共設施用地：適用於經中央或直轄市、縣（市）主管機關依本法第 27 條第一項規定核發「使用許可」案件中，依使用計畫**供公共設施使用**，並按其範圍**完成分割，移轉登記**為該直轄市、縣（市）或鄉縣（鎮、市）之土地。

C. 許可用地（使）：適用於經中央或直轄市、縣（市）主管機關依本法第 27 條第一項規定核發「使用許可」案件，其使用計畫範圍內**供公共設施使用以外**之土地。

D. 保育用地：適用於經直轄市、縣（市）主管機關評估確有供國土保育保安使用之必要，依本法第 32 條第二項規定，將既有合法可建築用地，依直轄市、縣（市）國土計畫規定**變更為非可建築用地之土地**。

而為利於新舊制度順利銜接，參考過去地目等處理前例，**原依《區域計畫法》編定之 19 種使用地編定成果將以「註記」方式同步保留**。對外予以民眾呈現「國土功能分區通知書」（如圖 2.2.1），對內（及對外查詢）則記載於國土功能分區及使用地資訊系統之「使用地」欄位。而前該**「註記」供作後續土地使用管制，並作為既有權益保障之依據**。

○○縣（市）國土功能分區通知書（陸域）

申請者：○○○	驗證碼 YYY△ MMDDNNNNNN	
列印案號：（YYY）○○縣（市）國證自第△YYYMMDD9999 號		
列印日期：YYY 年 MM 月 DD 日		

序號	鄉（鎮、市、區）名稱	地段名稱	地號	國土功能分區及其分類	使用地編定類別	原區域計畫法編定之使用地
1	○○○區	○○○○段 ○○○小段	0001-0001 111/01/11	城鄉發展地區第二類之二 114/04/30		交通用地
2	○○○區	○○○○段 ○○○小段	0002-0001 111/01/11	農業發展地區第一類 農業發展地區第二類 114/04/30		農牧用地
3	○○○區	○○○○段 ○○○小段	0003-0001 115/08/15	農業發展地區第四類 116/07/31	許可用地（應）	
4	○○○區	○○○○段 ○○○小段	0004-0001 115/08/15	國土保育地區第一類 119/04/30	保育用地	

說明：

一、本通知書有效期限為 3 個月，惟於上述期間國土功能分區及其分類與使用地如經國土計畫法辦理檢討變更等相關事宜，應依公告之國土功能分區圖、使用許可或應經申請同意之結果為準，不另行通知。

二、如土地於地籍資料更新時間點後，有地籍異動（分割、合併等）情形，應以異動後內容為準,不再另行通知。

三、實施都市計畫或國家公園計畫地區以外土地，依國上計畫土地使用管制規則實施管制；至原住民族土地使用管制規則對於原住民族土地及海城另有規定，或直轄市、縣（市）國土計畫另有規定者，優先適用各該管制規定。

四、有關「使用地編定類別欄位」註記許可用地（應）或許可用地（使）及公共設施用地，請分別至「應經申請同意審查作業及書件查詢系統」或「使用許可審議作業及書件查詢系統」查詢。

五、有關山坡地範圍查詢，請逕洽中央及直轄市農業主管機關。

六、有關原住民族土地範圍查詢，請逕洽中央及直轄市、縣（市）原住民族主管機關查詢。

七、有關各筆土地之土地使用管制參考資訊，可至「國土計畫土地使用管制資訊系統」查詢。

八、有關本通知書所載資訊，請逕洽該筆土地所在地之直轄市、縣（市）國土計畫主管機關。

國土功能分區及使用地資訊系統

圖 2.2.1 區域計畫法編定之使用地記載方式示意圖

(3)編定方式

A. 第 1 次編定：

(A)原依《區域計畫法》編定之可建築用地（甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，以及窯業用地、鹽業用地、礦業用地、交通用地、遊憩用地、殯葬用地、得為建築使用之特定目的事業用地），經直轄市、縣（市）國土計畫主管機關評估有影響國土保育保安或農業生產環境者，依本法第 32 條第二項規定，由可建築用地變更為非可建築用地，編定為保育用地，並於國土功能分區及使用地系統之「使用地」欄位記載。

(B)除前開保育用地外，其餘土地原則依照原《區域計畫法》編定之使用地類別，轉載至國土功能分區通知書之備註欄。並自土地依法循應經及使用許可程序後，始依《國土計畫法》第 1 次編定使用地。

B. 未來使用地變更編定機制：

(A)使用許可：使用許可計畫經國土計畫主管機關核定，且由申請人依本法第 29 條第 1 項第 1 款規定，按公共設施分布範圍完成土地分割，並將前開公共設施移轉登記為公有後，應由申請人向直轄市、縣（市）國土計畫主管機關申請將該公共設施範圍編定為公共設施用地，至使用許可計畫範圍內其他土地，則編定為許可用地（使），並記載於國土功能分區及使用地資訊系統之「使用地」欄位。

(B)應經申請同意：申請人經向國土計畫主管機關提出應經申請同意案件，並經核准同意後，直轄市、縣（市）國土計畫主管機關應配合將前開案件申請範圍，編定為許可用地（應），並記載於國土功能分區及使用地資訊系統之「使用地」欄位。

(C)後續於辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討作業，經直轄市、縣（市）國土計畫主管機關評估，如既有可建築用地因影響國土保安或農業生產環境者，應將使用地編定為保育用地。

各筆土地於依本法核准「使用同意」、「使用許可」、或既有合法「可建築用地變更為非可建築用地」後，將**編定為新適當使用地類別，並刪除原《區域計畫法》之使用地編定成果註記**，並由直轄市、縣（市）主管機關將資訊登載於中央主管機關建置之國土功能分區及使用地資訊系統，以利權利關係人明確知悉是否按「計畫」管制。

2. 新、舊規劃方向差異說明

本次調整後之使用地編定類別及方式，與過去原納入國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法草案之差異性整理如表 2.2.2。

表 2.2.2 新、舊規劃方向差異分析表

版本 / 項目	113 年 11 月法規會審竣版《國土計畫土地使用管制規則》（草案）（即目前版本）	國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法草案 111 年 2 月送審版本
使用地編定類別	4 種 （許可用地（使）、公共設施用地、許可用地（應）、保育用地）	19＋1 種 （建築用地、產業用地、遊憩用地、礦石用地、農業生產用地、農業設施用地、林業用地、交通用地、水利用地、殯葬用地、公共設施用地、生態保護用地、國土保安用地、特定用地、宗教用地、特定產業用地、海洋用地、海洋設施用地、使用許可用地、其他使用地）
使用地功能	識別土地使用管制方式。	無功能。
編定方式	申請後編定。	接近轉載。

(三)外界可能提出問題及初擬回應

以下就外界對於新(「4 種使用地編定方式」)、舊(即現行法令或實務作業涉及非都市土地使用地類別者)制度間，可能提出之問題與初擬回應方向，整理如下：

1.當前《國土計畫土地使用管制》(草案)將「使用地編定」定義為「識別土地使用管制方式」，是否牴觸《國土計畫法》母法及其施行細則中，明確要求「編定適當使用地」並作為國土功能分區及其分類之下位概念進行管制之原意，以及《土地法》等核心法規要求應以土地性質編定使用地的精神？

《國土計畫法》第 22 條第 1 項立法意旨及施行細則第 10 條第 1 項均明確指出，使用地編定應按各級國土計畫指導，就土地能供使用性質，**編定適當使用地後進行管制，且使用地應為國土功能分區及其分類之「下位概念」，應具實際管制效果**。然目前《國土計畫土地使用管制規則》(草案)**卻以「國土功能分區及其分類」作為土地使用管制對象，使用地的功能定位為「識別土地使用管制方式」，架空使用地管制功能**。此不僅牴觸母法規範，亦忽略《土地法》第 81 條及《平均地權條例》第 52 條等核心法規，要求應以土地性質編定使用地，進行更明確之管理精神。草案將國土管制方式作為使用地類別，而非依土地性質編定，此作法與國土計畫法的授權不符。賴宗裕老師指出，《國土計畫法》第 23 條第 2 項有關「國土功能分區及其分類之使用地類別編定」亦出現未見規範疏漏。

回應方向初擬：

依《國土計畫法》原意為「以計畫引導使用」。全國國土計畫規範國土功能分區及其分類的劃設條件與方式，強調應依土地資源特性劃分 4 大國土功能分區，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，劃分其他必要分類。直轄市、縣(市)主管機關依據其全國國土計畫指導，劃設國土功能分區及其分類，其**已反映土地各項資源條件與未來發展規劃，土地使用應依國土功能分區及其分類進行管制**。至於**使用地的角色，則為落實並輔助前開基本原則而編定，用以識別土地使用管制方式，並區隔過去區域計畫法採現況或個別變更編定的使用地類別**。這表示使用地雖仍有編定，但其功能已重新定位為輔助及識別性質，而非過往管制重心，此舉可逐步展現國土計畫的政策目標。

2.承上，將使用地編定從具管制效果的行政處分，轉變為僅具識別性的觀念通知，會不會使管制更鬆散？

在《區域計畫法》下，使用地編定是對地籍上的個別土地逐筆進行，具體確定每筆土地使用種類，具有個案性與具體性的行為特徵，符合行政程序法第 92 條對於行政處分的定義。然《國土計畫土地使用管制規則》(草案)若將使用地功能界定為「識別土地使用管制方式」，其性質將從具管制效果的行政處分轉變為僅具辨識效果的觀念通知，管制功能完全回歸國土功能分區及其分類。此法律性質的改變，與原有的法制設計(依土地使用性質編定使用地)完全不同，有待進一步釐清其是否會讓管制更鬆散。

回應方向初擬：

不會使管制鬆散。新制雖將「使用地編定類別」轉為識別土地使用管制方式的輔助工具，但並不會降低其管制效果，因只要土地使用管制制度明確，相關管制作業即可順利執行。而如若未來仍沿用《區域計畫法》使用地編定方式，恐會出現以下問題：

(1) 現況編定：《區域計畫法》使用地編定方式主要採現況編定，這會使土地管制無法落實計畫引導及以國土功能分區分類進行管制之精神。

(2) 名實不符：現《區域計畫法》使用地編定類別存在與實際用途不符的情況。包含部分土地違規使用、早期編定錯誤，以及事業計畫廢止後仍維持原使用地名稱等情況，又特定目的事業用地實際使用多元，難以歸類。

(3) 資源投入：若繼續維持現《區域計畫法》使用地編定方式，地方國土主管機關將需長期投入大量人力辦理使用地補辦、變更或更正編定等相關作業，偏離國土計畫的業務推動核心。

(4) 管制不足：未來「免經申請同意使用」的土地，將無須國土計畫主管機關核准，也無辦理使用地編定變更的需要。隨時間推進，這些土地預計將陸續轉作各類使用，因此仍將出現名實不符情形，無法直接以使用地名稱辨識土地使用項目與性質，導致無法清楚辨識土地實際使用情況。而若要求所有免經申請同意項目仍需辦理使用地編定，又將增加民眾不便，並對地方國土主管機關帶來負擔。

(5) 功能混淆：與功能分區功能混淆，恐淪為區計使用分區無實質功能，民眾亦難以理解新、舊制用地差異。

(6) 既有權益保障範疇難以界定：使用地倘依實際使用重新分類編定，恐難保障各地原既有權益，影響制度銜接。

3.《國土計畫土地使用管制規則》（草案）依法於國土功能分區圖首次公告時未有新的使用地編定，是否違反了法律保留原則，並可能導致已廢止的《區域計畫法》實質上「起死回生」？

《國土計畫土地使用管制規則》（草案）第 3 條第 1 項規定，在土地未經申請「應經申請同意」或「使用許可」前，仍保留原《區域計畫法》編定的使用地名稱。表示在國土功能分區圖首次公告時並無新的使用地編定，僅有在申請後才會有「許可用地（應）」、「許可用地（使）」或「公共設施用地」等「新使用地編定類別」，若未申請則無使用地編定，使土地使用管制失去依據。此作法也形同讓已應廢止的《區域計畫法》在《國土計畫土地使用管制規則》（草案）中「起死回生」，且永無落日。

回應方向初擬：

經內政部法規會表示，鑒於土地使用權利的延續性，為兼顧公共利益並適度保護民眾的信賴，**將《區域計畫法》編定的可建築用地或農業用地的空間範圍，以適當文字納入《國土計畫土地使用管制規則》容許使用情形表備註欄，尚無不妥，亦能符合信賴保護原則**。此作法為參考《國有財產法》第 52-2 條、《都市計畫法臺灣省施行細則》第 30 條、《農地重劃條例》第 22 條等現行規定，**在制度更迭之際適度參考或納入舊制規範內容或結果，作為輔助新制管制目的達成的方式，應屬可行作法**。在法令轉換過渡期間，

保留「原《區域計畫法》編定的使用地編定類別」納入土地使用管制規定，是為減少制度銜接衝擊，並反映過去《區域計畫法》制度運作下呈現的土地利用差異。然**民眾後續申請新使用時，仍須依國土計畫法管制規定辦理**。內政部國土管理署後續仍將持續諮詢各界法制專家意見，確立國土計畫土地使用管制制度。

4.《國土計畫土地使用管制規則》（草案）所列的使用地名稱與容許使用項目關聯性不明、免經申請同意使用的土地缺乏使用地名稱，以及過於複雜的查詢機制，是否違反法律明確性原則，並可能對民眾、地政人員及估價業務造成混淆與困擾？

《國土計畫土地使用管制規則》(草案)所列的4種使用地(許可用地(應)、許可用地（使)、公共設施用地、保育用地）與容許使用情形表中的使用項目和細目內容關聯性不明，**使民眾無法從使用地名稱直接瞭解土地使用性質**。刪除如農牧用地、交通用地等民眾熟悉的實質使用地類別，改為申請制的許可用地，將使民眾無法直接從名稱瞭解土地用途。免經申請同意使用的土地甚至沒有任何使用地名稱，導致民眾對鄰地未來使用情況缺乏可預見性，恐衍生土地估價與管理不易問題。此外，未來民眾需同時查詢國土計畫土地使用管制規則內容、地籍地號、國土功能分區分類、原區域計畫法編定之使用地類別、國土計畫法識別使用地類別及應經申請同意或使用許可內容等多項資訊，**此複雜的結構設計對專業人士而言尚難一望即知，對一般國民更易造成混淆，恐引發爭議，並造成基層地政人員及地政士執行業務困擾**。

回應方向初擬：

為解決民眾辨識度問題，未來民眾如欲瞭解其土地得進行何種使用，將從現行查詢各「使用地」的容許使用項目（《非都市土地使用管制規則》附表一），調整為**查詢各「國土功能分區及其分類」的容許使用項目，並輔以「原《區域計畫法》編定之使用地類別」**（《國土計畫土地使用管制規則》（草案）附表一容許使用情形表），這樣即可得知其得申請的使用內容及使用強度；此外，容許使用情形表的呈現方式經重新整理後，將**改以群組方式排列使用項目並簡化備註欄位內容，將更易於閱讀理解**。

若仍沿襲現行區域計畫的使用地類別名稱，卻在不同功能分區分類下有不同使用項目與強度規範，反而更容易讓民眾在新舊制之間及各功能分區分類間產生混淆，且不易說明管制內容。未來，使用地將引導民眾依計畫查詢管制規定，與現行特定目的事業用地及依計畫變更編定之土地管制查詢方式相同，且此查詢方式已行之有年，又能改善民眾常因使用地名稱而忽略原核准計畫限制，而不諳法令違規使用或交易糾紛，如依計畫變更之丁種建築用地或乙種建築用地應依計畫使用，其使用權利不同於第1次編定之丁種建築用地或乙種建築用地。

內政部國土管理署已規劃建置相關系統，將國土功能分區及其分類、原區域計畫使用地類別、應經申請同意或使用許可核准計畫內容等資訊納入，方便民眾查詢，確保資訊公開透明。

5.若國土計畫不按土地性質編定使用地，是否會導致許多現行依《區域計畫法》使用地類別作為執行依據的目的事業法令必須配合修正，進而產生認定疑義？

目前許多目的事業法令（如《農業發展條例》、《土地稅法》等）均以《區域計畫法》編定的使用地編定類別作為執行依據。若國土計畫不按土地性質編定使用地，將導致這些法規必須配合修正。經國土主管機關盤點，**至少涉及 13 個跨部會，須修正法規共 54 部**。這將產生認定疑義，如未來無林業用地，其又可能分別劃入國土保育地區或農業發展地區不同分類中，如何指認其適用《土地稅法》的不課徵土地增值稅，增加民眾困擾。

回應方向初擬：

內政部國土管理署已積極協助各部會盤點其權管目的事業法令中涉及《區域計畫法》相關規定的情形，區分類型並提供修法建議。其中**針對原以區域計畫使用分區或使用地為規範區位者，可選擇改由目的事業法令定義其範圍，或依其立法原意，決定以國土功能分區分類或原區域計畫編定使用地定義其範圍**。此外，內政部國土管理署也已就《農業發展條例》涉及非都市土地「農業用地」範疇修正等課題，多次拜訪農業部交換意見，後續將持續與該部溝通。

6.《國土計畫土地使用管制規則》（草案）刪除民眾熟悉的實質使用地類別、可能消除土地價差、以及影響稅捐減免的適用，是否會對民眾的財產權益造成負面影響，並衍生「一法兩制」的荒謬情況？

《國土計畫土地使用管制規則》(草案)將一望即知的建築用地、農牧用地、林業用地等使用地類別刪除，將導致民眾、地方政府、地政士和不動產估價師難以理解與說明。而土地使用管制規範土地使用之用途及強度，將直接影響該不動產之價格。**若同一功能分區分類下的所有土地皆適用相同的容許使用項目及強度，可能會使原本因使用地不同而存在的土地價差消失，引發公平性問題**；此外，**許多法規依使用地類別適用稅捐減免，若不編定使用地，將產生具體認定疑義，影響民眾權益**。如原農牧用地申請「應經申請同意用地」或「使用許可用地」後，即使仍作農用，也可能因名稱不再是農地而無法申請農用證明或免稅，形成「一法兩制」或傷害人民財產權益的荒謬情況，也凸顯農業發展地區沒有農牧用地的制度設計問題。

回應方向初擬：

無論公部門或私部門估價，個別宗地的土地使用管制條件（含使用強度、使用地類別）均為影響價格的關鍵。而《國土計畫土地使用管制規則》(草案）已明定各國土功能分區及其分類的容許使用項目及使用強度等相關規定，因此**只要土地管制制度明確，地價人員即可據以辦理查估作業，土地價差不會因為法律的變動而消失，而是會基於新的土地規範來調整土地的價值**。又未來內政部國土署規劃建置相關系統（國土功能分區及使用地資訊系統)，公開透明提供國土功能分區及其分類、原區域計畫使用地類別、應經申請同意或使用許可核准計畫內容等資訊，以避免操作疑義，並逐步建立交易習慣與新秩序。而**在法令轉換過渡期間，保留原《區域計畫法》**

編定的使用地類別，以保障民眾既有合法土地使用權益、延續如農用證明或享有免稅待遇等福利。後續內政部國土管理署也將持續與地政司、不動產估價師、地政士等公會就實務執行作業問題持續溝通交流，以使新舊制銜接更順利。

7.《國土計畫法》上路後，會導致土地分區有什麼改變？

回應方向初擬：

《國土計畫法》將取代原本的《區域計畫法》，進行土地分區調整。過去《區域計畫法》將土地分為 11 種使用分區（如特定農業區、工業區、鄉村區等）及 19 種使用地類別（如甲、乙、丙、丁種建築用地、農牧用地等）。而轉軌至《國土計畫法》後，**土地將會變成 4 大功能分區（國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區）及 4 種使用地類別（許可用地（使）、公共設施用地、許可用地（應）、保育用地）**。為保障原有的合法使用權益，《區域計畫法》編定的使用地將會保留註記於國土功能分區及使用地資訊系統中。

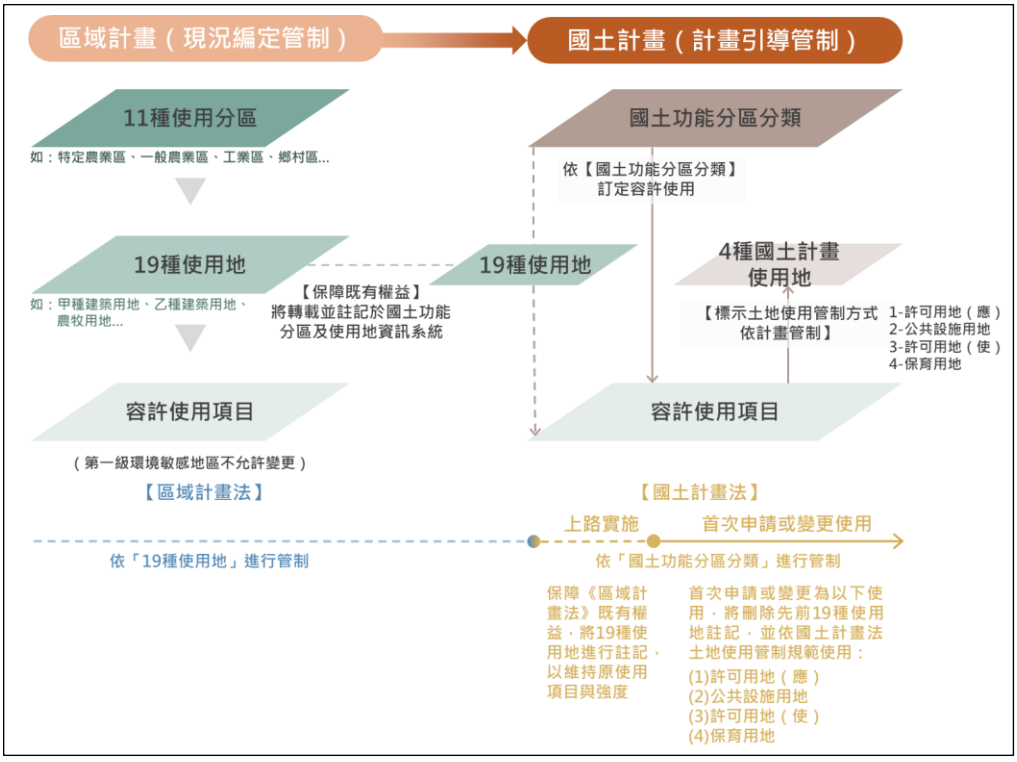


圖 2.2.2 土地分區新舊制差異圖

8.國土計畫是依照國土功能分區進行土地管制，那以前區域計畫編定的使用地會如何處理？國土計畫還會編定新的使用地嗎？

回應方向初擬：

為了讓新、舊制度順利銜接，原來根據《區域計畫法》編定的使用地類別資訊將被保留，並作為既有權利保障參考依據註記在「國土功能分區及使用地資訊系統」中。所以無論是新制度還是舊制度的土地資訊，未來都可以查詢並參考。

會。國土計畫會編定新的使用地，未來將根據不同使用地編定類別，辨別不同國土功能分區土地使用申請與管制方式，包含經核准用來建設非公共

設施用途的土地許可用地(使)、必須經申請同意才能使用的許可用地(應)、專門用來建設公共設施的公共設施用地、用於保護自然環境、禁止開發的保育用地。

9.哪裡可以查詢到國土功能分區下的使用地編定類別？

回應方向初擬：

無論是新制度或舊制度的土地使用資訊，均可以透過「國土功能分區通知書」查詢土地使用地編定類別。未來，當內政部完成「國土功能分區及使用地資訊系統」後，亦可以直接於該系統中進行查詢。

10.《國土計畫法》上路後，農牧用地還可以變更成甲種建築用地或是特定目的事業用地嗎？

回應方向初擬：

不可以。《國土計畫法》上路後，土地使用變更機制已經改變，不會再允許將原《區域計畫法》下的使用地編定類別（如甲種建築用地、乙種建築用地、農牧用地等）進行變更。這些原有的使用地編定類別將轉為「註記」形式，保留在國土計畫相關資訊系統中，供作後續土地使用管制與既有權益保障依據。

若農牧用地要轉作其他用途，需視其土地所在的國土功能分區及其分類是否容許該用途(詳見《國土計畫土地使用管制規則》(草案)附表一規定)。除免經申請同意使用(附表一「●」、實心圈數字)或禁止使用(附表一「×」)外，需經過應經申請同意使用(附表一「○」、空心圈數字)或使用許可(符合一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準）程序申請使用。經核准使用同意、使用許可後，土地將被編定為「許可用地（應）」、「許可用地（使）」或「公共設施用地」，並刪除原有的使用地編定類別註記。因此，土地不會變回至原《區域計畫法》下的甲種建築用地、特定目的事業用地等舊有使用地類別。

11.不能再變更原《區域計畫法》之使用地，要如何才可以轉作其他使用？

回應方向初擬：

若土地要轉作其他用途，需依其所屬的國土功能分區及其分類，遵循《國土計畫土地使用管制規則》(草案）附表一或附表二規定辦理：

(1) 免經申請同意使用：欲轉作的土地使用項目於附表列為「●」、實心圈數字，土地可直接轉作該用途，無需向國土計畫主管機關申請同意。

(2) 應經申請同意使用：欲轉作的土地使用項目於附表列為「○」、空心圈數字，需向直轄市、縣（市）國土計畫主管機關申請同意使用，並依《國土計畫土地使用管制規則》(草案）附件一至四規定進行審查。

(3) 使用許可：欲轉作的土地使用項目符合「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」，應依《國土計畫法》第 24 條申請使用許可。

(4) 當土地經核准使用同意、使用許可後，土地將被編定為「許可用地(應)」、「許可用地（使）」或「公共設施用地」，並刪除原有的使用地編定類別註記。此後該土地將不再適用《區域計畫法》下的既有權益保障，而須依《國土計畫土地使用管制規則》(草案）進行管理。

12.既有建築用地如果房子要重建或轉作其他用途，原本使用地註記一定會刪除嗎？

回應方向初擬：

不一定。根據《國土計畫法》新制，原《區域計畫法》下的可建築使用地編定類別（如甲、乙、丙、丁種建築用地），將以「註記」方式保留，以保障既有土地使用權益。若房屋要轉作其他用途，且該用途依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）規定**需要申請「應經申請同意使用」或「使用許可」，則原有註記會被刪除，並轉換為新制使用地編定類別**（使用許可（應）、使用許可（使）或公共設施用地）；**但若還是維持原建築用途或「免經申請同意使用」，則原使用地註記不會被刪除**。

13.使用地編定為許可用地（應），還能變更恢復為原本的甲種建築用地嗎？

回應方向初擬：

不行。一旦土地被編定為《國土計畫法》下的新使用地編定類別（如許可用地（應）），原《區域計畫法》下的使用地類別（如甲種建築用地）註記即被刪除。因該註記主要是為用於制度轉軌過渡期「保障既有合法土地使用權益」，故未設有將新使用地類別恢復為舊有《區域計畫法》使用地類別的機制。

二、議題 2：農業發展地區之土地使用及變更影響

(一)背景說明

近期民眾關切農地使用及變更問題，現行《國土計畫法》及相關子法業已納入相關制度，允許農地多元利用，且後續尚可配合農業相關政策，納入各級國土計畫通盤檢討及鄉村地區計畫，確認土地適宜性，調整劃設適當國土功能分區及其分類或另訂土地管制規定。

內政部國土署刻依《國土計畫法》第 23 條第 2 項規定及全國國土計畫指導，研訂國土計畫土地使用管制規則（草案），有關農業生產的農舍、農業產、製、儲、銷、休閒農業等，均得在「農業發展地區」使用；且「農業發展地區」內原已依照《區域計畫法》編定之建築用地、遊憩用地等可建築用地，仍可持續活化利用，作為居住、商業、觀光遊憩等使用。

又國土計畫是以計畫引導於合宜地區進行土地利用，取代過去個案零星變更造成農地破碎，影響農業永續。直轄市、縣（市）政府如有產業、聚落發展需要或是地方特殊管理需求，可以適時主動辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討或擬訂鄉村地區計畫，提出完善的農地、農村發展構想與具體的土地使用計畫，並得依《國土計畫法》第 23 條第 4 項規定，另訂適宜之土地使用管制規定，讓地方政府主動以空間規劃手段照顧農民及農地權益。

(二)內容說明

1. 既有土地使用權益

(1) 農牧用地既有合法權益將予保障

依《國土計畫法》第 23 條第 2 項規定及全國國土計畫指導研訂國土計畫土地使用管制規則（草案），明定既有合法農牧用地無論劃設為何種國土功能分區及其分類，依然能繼續從事農作、農作產銷設施及農舍等相關使用，與現行《區域計畫法》規定相同。農牧用地之既有合法權益皆保障，國土計畫新制並無限縮使用，且農民可依照生產及農產加工需求，合理運用土地。

(2) 原編定之土地使用強度原則均得維持

原依《區域計畫法》編定之可建築用地、遊憩用地等，包括之甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，未來於所屬國土功能分區及其分類範圍內從事免經申請同意使用項目（如甲建從事住宅使用、丁建從事工業設施使用），原則均得維持原使用強度上限規定（如甲建維持建蔽率 60%、容積率 240%；丁建維持建蔽率 70%、容積率 300%）。

全國土地資源不會因為國土計畫上路，造成非可建築用地立刻變成可建築用地，至於農舍興建符合農業發展條例規定同樣可以申請，亦不因國土計畫施行而有所不同。

2. 未來土地使用與變更權益

(1) 國土計畫更加符合農用需求，依法使用得免除土地變更成本

現行區域計畫法編定之建築用地或農業用地，經依照所在區域環境條件劃入農業發展地區，依國土計畫土地使用管制規則（草案）規定，除

了仍得繼續從事住、商等建築使用及農業生產、加工等相關使用，從事免經申請同意使用項目者，得維持原有之容積率、建蔽率規定，降低制度轉換之衝擊。

未來將得依土地適宜性劃設國土功能分區及其分類，反映土地環境條件，並採容許使用方式，循應經申請同意（小面積）或使用許可（大面積）等程序申請土地使用，毋須再辦理土地變更，降低開發案件申請時間及費用成本。

以農 1、農 2 為例，除農業生產使用外，未來亦擴及農產品之加工、儲存、銷售、休閒農業等使用，無須再辦理用地變更；依法興建農舍部分則可逕直向地方政府申請，且申請程序更為便捷，降低申請時間及費用成本，使得農地農用將優於現行制度，明確保障農民權利。

(2)減少零星變更，維護生產環境並改善實際務農使用

國土計畫以「計畫變更」代替「零星變更」，改善現行農地零星變更、農地破碎不完整與不利農業生產之情形，創造更加優良的生產環境。國土計畫更放寬農地作為農業的產、製、儲、銷等設施，讓實際務農者獲得更多照顧。

(3)縣市仍得依通盤檢討變更和另訂適宜土管規定，更有利農業經營

直轄市、縣（市）政府如有產業、聚落發展需要或是地方特殊管理需求，可以依循國土計畫法第 8 條及第 15 條，主動辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討或擬訂鄉村地區計畫，提出完善的農地、農村發展構想與具體的土地使用計畫。各縣市可以依照需求調整，兼顧維護農業生產環境及地方發展，並得依該法第 23 條第 4 項規定，另訂適宜之土地使用管制規定，以符合地方實際需求，使得地方政府主動以空間規劃手段照顧農民及農地權益。

現行國土計畫法及相關子法業已納入相關制度，允許農地多元利用，且後續尚可因應農業技術精進、產業成長趨勢及政策，透過各級國土計畫通盤檢討及鄉村地區計畫之農地適性調整機制，讓地方政府得以主動照顧農民及農地永續與再生。因此，國土計畫下地方政府將得整體盤點在地需求，據以研擬空間發展計畫及土地使用管制相關規定、彈性因應，將更有利農業多元永續經營。

3. 農業權與補償措施

(1)國土計畫未損財產權，且縣市保有土地變更權，應不屬特別犧牲

過往曾有學者以雲林縣為例，提出國土計畫推動與劃設國土功能分區之下，規範雲林縣必須對全國糧食供給做出特定數額貢獻，且劃設農業發展地區土地之使用用途將受到嚴格限制，農地價值將無翻轉空間之機會。因此，認為將對人民農地之財產權形成「特別犧牲」，並應有對應法定補償。另一方面，也有學者以國際案例指出政府可在公共利益前提下，限制土地使用而無須補償，「特別犧牲」應為其土地限制超過普遍社會義務承受範疇，而農業發展地區基於平衡土地利用，應為合理限制。

而農業發展地區之劃設是為導正過去土地零星變更使用亂象，使土

地能依計畫有序利用，維護農業生產環境。並且，農業發展地區得免經變更從事農業相關使用，降低申請時間及費用成本，又為降低制度轉換擾動，屬原編定建築用地亦可保留原有土地使用權益，更為放寬涉及農業相關生產、生態及生活之使用項目，進而促進農業多元利用。因此，農業發展地區將得依其空間特性，從事農業相關使用並取得其產生之經濟利益，並未損害財產權。

劃入農業發展地區土地，未來除了得以搭配農業主管機關研擬之空間計畫研議調整劃設條件外，直轄市、縣（市）政府亦得依據國土計畫法第 15 條及配合地區發展情形，主動定期檢討空間計畫，調整劃設其他適宜利用之國土功能分區分類、訂定因地制宜土地使用管制規定，據以符合地方土地使用或發展需求。直轄市、縣(市)政府存有空間計畫之變更權，爰應非屬司法院大法官會議釋字 440 號解釋所稱「特別犧牲」範疇，亦應無補償問題。

(2) 國土計畫透過土地使用支持農用，協助「農業權」保障

民法物權編中規定有「農育權」，謂在他人土地為農作、森林、養殖、畜牧、種植竹木或保育之權。參考上述定義，界定農業權為攸關「農民從事農業生產的基本權益」，保障農民從事、持續經營農業生產，與「農地變更發展權利」係屬不同目的概念。中央及地方政府都應充分尊重、維護農業權的保障。農業權落實到農地的利用與管理，應強調避免強制徵收、變更農業土地，防止都市、產業、交通發展在取得土地過程危害有意從事農業生產的農民，失去耕作、畜牧、養殖等土地。農業部相關措施不因國土計畫上路而有所影響，反而將透過土地使用支持，給予實際從農者更多的照顧，而農業權亦非純指農業部措施，更應強調支持農民持續從事農業生產方為其本意。

依農業部 112 年 1 月 9 日農企國字第 1110014064 號函說明，未來農政資源將優先投入農 1。農業部 113 年農漁業直接給付經費超過 1,272 億，持續推動如照顧土地所有權人「農地對地給付」、穩定國內糧食安全生產「確保糧食安全給付」、引導農業與生態永續共存「生態環境給付」，再輔以三保一金「農民健康保險、農民職業災害、農民退休儲金及農業保險」等政策，即努力落實農業權，改善農業生產環境、增加農民福利與生產補貼，強化農業生產效率。

(3) 發展權移轉制度（TDR）引入農地之方式仍待多加研議

應先釐清所探討之發展權移轉制度（TDR）其移轉主體是來自「現行制度下，農地內合法存在但未完全使用的建蔽率、容積率等建築權利」，還是來自「農地整體因作農地使用、並未開發建築的潛在開發發展權利」，這兩者存在根本上之差異。

A. 移轉主體來自「現行制度下，農地內合法存在但未完全使用的建蔽率、容積率等建築權利」

此概念將引入「發展權移轉制度（Transfer of Development Rights, TDR）」至農業用地，視為「區域開發總量調節」之工具，針對農地上

尚未行使完全的合法建築潛力（如現行制度下可合法設置之農舍、零星甲種或丙種建築用地等，具既定建蔽率與容積率者），賣給需要額外容積的地區（如工業區），進行**建築權利之轉移**。此構想的核心在於，允許農地持有人將未使用的合法建築權利出售予周邊工業區或其他可接受發展權的地區，使後者得以透過購買方式取得額外的開發容積，而非無償獲得。

此一制度設計可能具有多重效益，一方面，工業區可透過市場機制取得額外容積，避免任意提高容積而造成的「平白增益」；另一方面，農地所有者可因權利轉移而獲得合理補償，形成**開發利益回饋農地**的誘因機制，有助於縮小城鄉間地價與發展利得之落差。此外，透過總量管制設計，可確保區域開發總容積維持在一定範圍內，不致因權利移轉而導致整體開發強度上升，因而得以兼顧土地利用效率與環境承載力。

B. 移轉主體來自「農地整體因作農地使用、並未開發建築的潛在開發發展權利」

此概念係將 TDR 視為「保育農地的對價機制」，如同「開發換保育」的權益交換，因此發展權移轉同時，視為該「農地」放棄了其開發或發展的潛力，應永久作為農地並獲得發展權價值相當之補償。

然而，此概念之潛在疑義在於一旦經容積移轉後之送出基地，該等土地未來於使用上將永久受到相關限制，包含將所有權之全部或部分贈與登記為國有或供公共空間使用等。日後該筆土地可能僅得作為農用，難以配合國土計畫通盤檢討、鄉村地區計畫等工具，因應地區發展需求調整土地使用，如貿然引入恐更加限制農民權益與農業發展。

再者，農地原以農業生產為基礎所訂之地價或免徵稅賦等基礎恐均將重新檢討墊高，反造成農地價格上漲，對於有心從事農業生產或青農返鄉而言，均有提高進入農業門檻的疑慮。因此，建議評估如何避免土地掮客或中介商趁機低價大量收購農地，圖取農地內發展權移轉的潛在利益，不僅將讓實際務農者無法真正受益，也將對於政府財政、土地管理、交易秩序等產生嚴重衝擊，而不利於追求國家永續發展。

整體而言，TDR 若能妥善制度化，將可促進區域土地資源的彈性運用，也能建立起開發**利益內部化與區域平衡發展**的機制。然而，考量美國無論國情、文化及空間計畫體制等均與國內有所差異，倘逕以美國容積移轉制度比擬國內制度，將有失公允。美國發展權移轉制度係認為農地、林地等需要保護的土地，其「潛在發展權」與「所有權」分離，移轉至另一宗土地使用。惟因該機制與現行國內容積移轉制度不盡相同，如文化資產保存法所訂具建築行為古蹟，便與非屬可建築土地而無容積之農地性質不同。現行容積移轉亦無跨縣市或計畫範圍辦理之規定，公共設施容積移轉亦曾有許多經監察院糾正在案之案例。**發展權移轉制度（TDR）引入農地之方式上有許多部分仍待研議**，包括：農地之發展權主體究竟應為「來

自現行制度下，農地內合法存在但未完全使用的建蔽率、容積率等建築權利」，還是「來自農地整體因作農地使用、並未開發建築的潛在開發發展權利」，現有體制下是否確實有賦予農地「發展權」等，皆仍待進一步研析與探討。

(三)外界可能提出問題及初擬回應

1. 國土計畫新制是否限縮農地使用？如現有建築物是否需要拆除、未來土地使用變更限制、發展可能是否受到影響？

回應方向初擬：

(1) 國土計畫並非限縮農業用地之農業使用，亦不會要求拆除既有合法建築。農業發展地區係提供農業生產及其產、製、儲、銷、休閒農業等產業鏈所需設施使用。未來農業設施、農舍等如依農業主管機關相關規定申請，原則上仍可於農業發展地區使用，無須辦理土地變更、調整國土計畫或國土功能分區；既有合法農牧用地於各種國土功能分區，與現行區域計畫法規定相同，不會因新制而改變或要求拆除。

(2) 農業發展地區第 1 類與第 2 類之使用強度差異，主要在於「非農業使用」。雖《國土計畫土地使用管制》規定「農業發展地區第 1 類建蔽率為 30%、農業發展地區第 2 類建蔽率為 50%」，然依《國土計畫土地使用管制規則（草案）》第 19 條：「附表一規定之使用項目及其細目，其目的事業主管機關或直轄市、縣（市）主管機關另定有下列規定者，從其規定：一、定有建蔽率、容積率且低於本規則規定。本規則施行前已依原非都市土地使用管制規則規定調降建蔽率及容積率，並報經原中央區域計畫主管機關備查者，依原建蔽率及容積率辦理。二、定有設施面積或高度等其他規定。」，故原依區域計畫法編定之農牧用地如從事農業設施使用，應依《申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法》第 7 條之規定，其所有農業設施總面積不得超過申請設施所坐落之農業用地土地面積之 40%，即不論前開原依區域計畫法編定之農牧用地係位屬農業發展地區第 1 類或第 2 類，其農業設施使用面積比例均為 40%，因此，農地從事農業使用或申設農業設施者，其使用強度不會因位屬農業發展地區第 1 類或第 2 類而有所不同。

(3) 地方政府如有產業、聚落發展、或地方特殊管理需求，應於國土計畫上路後，依《國土計畫法》第 15 條規定啟動直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討，或依全國國土計畫指導辦理鄉村地區整體規劃，於完成法定程序後據以調整國土功能分區劃設情形及另訂適宜之土地使用管制規定。

2. 農地所受限制是否屬「特別犧牲」？是否應結合「發展權移轉機制」或有關額外補償措施？

回應方向初擬：

(1) 農業發展地區土地得免變更從事農業產、製、儲、銷、農舍、休閒農業等多元使用，讓實際務農之農民使用更便利，並取得其產生之經濟性，並未損害農民「財產權」。國土計畫體制下，直轄市、縣（市）政府有主動定期檢討變更空間計畫之權力，使直轄市、縣（市）政府能因應調

整國土功能分區及土地使用方式，其權利未受損失，並非屬司法院大法官會議釋字 440 號解釋所稱「特別犧牲」情形，爰無涉補償問題。

(2)「發展權移轉機制」如何引入農地，建議應先經廣泛討論獲致共識，釐清所探討之發展權移轉制度（TDR）其移轉主體是來自「現行制度下，農地內合法存在但未完全使用的建蔽率、容積率等建築權利」，還是來自「農地整體因作農地使用、並未開發建築的潛在開發發展權利」，以及是否應賦予農地「發展權」、是否屬「特別犧牲」等問題後，方可進一步明確界定「發展權移轉機制」印入農地之適用性、適用對象。此外，考量議題涉及農業部權管之農業發展條例及農地管理等相關規定，後續將持續與農業部共同討論，以資周延。

3. 農業權是否應入法？農政資源是否應和國土計畫掛鉤，劃設分區有無需要搭配額外之農業補償或農業給付措施？

回應方向初擬：

(1)誠如特別犧牲等議題，建議應先經各界共識釐清「農業權」定義。若參考民法物權編之「農育權」、將「農業權」界定為攸關「農民從事農業生產的基本權益」，以保障農民從事、持續經營農業生產，且與「農地變更發展權利」係屬不同目的概念，則不涉犧牲、補償需求。

(2)依此觀點，農業權應由中央及地方政府充分尊重、維護農業權的保障，而農業權亦非純指農業部措施。農業權落實到農地的利用與管理，應強調避免強制徵收、變更農業土地，防止都市、產業、交通發展在取得土地過程危害有意從事農業生產的農民，失去耕作、畜牧、養殖等土地。此外，農業部相關農政資源措施也不因國土計畫上路而有所影響，反而將透過土地使用支持，給予實際從農者更多的照顧。

(四)後續研議事項建議

1. 各類農業發展地區土地使用管制之差異

現行策略著重說明農業產、製、儲、銷等農業相關設施使用未來「均得」在農業發展地區使用，實際應是以農業發展地區第一類、第二類土地為主，相對並不適用於在部分第三類、第四類之土地，如農產加工可能影響農村聚落、產製儲銷設施可能不適用於山坡地等情形。因此，均質的土地使用管制規範存有部分疑義，若經錯誤解讀、弱化土地差異性，亦可能成為後續管制執行或對外說明之困難。此外，當前土地使用管制規則針對農業發展地區第一類、第二類差異不大的情形下，也造成部分縣市於劃設過程提出既然差異不大、為何還需區分兩類之疑義。

因此，土地使用管制規則是否應再行檢視當前針對各類土地之使用管制差異，包含其是否得以回應農業發展地區之劃設與分類原意，並探討有無精進調整土地使用管制差異性的需求，或應日後再配合通盤檢討等工具研議調整方式，抑或由農業部等有關主管機關另行研議等。

2. 國土功能分區劃設後之引導發展方式或配套機制

現有農牧用地之既有合法權益固然皆受保障、國土計畫新制亦無限縮土地使用，然而，如農牧用地位於國土保育地區、或涉及如影響飲用水源等

情形時，是否應具備相關銜接或輔導機制，引導、逐步調整土地使用發展，以落實國土功能分區之保育及劃設本意。

因此，國土計畫若欲較過往區域計畫更加精進、更益於引導國土發展，對於國土保育地區第一類、第二類、及農業發展地區第一類等農牧用地，是否仍應研議具備適當土地使用管制或限制，並配合相關輔導機制或補助措施，引導土地發展，落實國土計畫之精神。

三、議題3：原住民族土地使用及居住問題

(一)背景說明

依《國土計畫法》第6條第9款規定「國土規劃涉及原住民族之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制。」及全國國土計畫指導，內政部及原住民族委員會（下簡稱原民會）為維護原住民族傳統慣習及土地利用方式，並考量各原住民族群傳統居住慣習之特殊性，**透過「劃設適當國土功能分區」、「另訂原住民族土地使用管制規則」及「協助直轄市、縣（市）政府辦理鄉村地區計畫」**等機制，讓直轄市、縣（市）政府得因地制宜運用，分階段逐步解決原住民族土地使用問題，務實回應部落發展需要。於國土計畫法全面施行前，原住民族土地使用管制規則等相關子法無法以國土功能分區實施管制，內政部正研議以鄉村地區計畫引導使用方式，於現行區域計畫法階段予以因應。

(二)內容說明

1. 透過多元工具解決原住民族土地使用問題辦理情形

(1) 國土功能分區劃設符合部落實際情形

A. 依據全國國土計畫、國土功能分區及其分類與使用地劃設作業手冊之國土功能分區劃設條件，就核定部落範圍內，人口或建物集中之聚落範圍（微型聚落至少應達3棟建物以上）得劃設為農業發展地區第4類（原）。

B. 內政部於110年至112年補助11個直轄市、縣（市）原住民族主管機關辦理部落環境基本調查、部落溝通及國土功能分區劃設作業，補助經費共計1億2,659萬元。

(2) 訂定《原住民族土地使用管制規則》（草案）

A. 為維護原住民族傳統慣習及土地利用方式，依據國土計畫法第23條第3項規定，涉及原住民族土地、海域及部落之使用管制者，應依《原住民族基本法》第21條規定辦理，並由內政部會同原民會訂定特殊化土地使用管制規定，即《原住民族土地使用管制規則》（草案）（下簡稱原民土管）。

B. 《原民土管》（草案）經113年12月17日內政部及原民會副首長溝通會議討論，現為配合國土計畫法部分條文修正案重新檢視草案中，俟檢視後賡續辦理相關法制作業。該草案重點說明如下：

(A)原住民族土地範圍內存有105年5月1日前既有住宅坐落之非都市土地，無論劃設為何種國土功能分區，未來均可向直轄市、縣（市）主管機關申請同意作住宅使用，並得於維持住宅使用之前提下，兼作民宿、綜合商品零售設施、一般零售設施、一般服務設施及餐飲設施。

(B)原住民族土地屬依原《區域計畫法》編定之農牧、養殖、林業用地者，原住民為居住需要，得以自有土地申請同意作住宅使用，並以一次為限。

(C)位於國土保育地區第一類及第二類範圍之公有原住民保留地，直

轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所得申請作停車場、殯葬設施、行政設施及教育設施等公共設施使用。

(D)族人從事經原住民族主管機關認定之傳統文化設施、傳統祭儀設施等傳統慣俗使用，且最大基層面積小於 660 平方公尺者，得免經申請同意使用。

C. 《原民土管》係為因應原住民族居住及傳統慣俗等特殊土地使用需求，就原住民族土地範圍內無法適用全國通案性《國土計畫土地使用管制規則》（下簡稱《通案土管》）之事項予以規範。故於原住民族土地範圍內，**土地使用管制之適用順序應以《原民土管》為優先；惟《原民土管》未設規定者，始準用《通案土管》辦理**。是以，就海洋資源地區涉及原住民族傳統海域使用部分，因《原民土管》未就此類海域使用另訂細部規範，未來《國土計畫法》上路後，即依《通案土管》第 4 條附表二之「原住民族傳統海域使用」使用項目進行管理。於許可範圍內，原住民族得為非營利自用之傳統採集、捕獵（漁撈）、傳統文化或祭儀等使用，且免經申請同意使用；至於其他類型之原住民族傳統海域使用，除位於海 1-3 區域者仍應依原核定重大建設計畫內容辦理管制外，其餘區域（如海 1-1、海 1-2、海 2 及海 3）均屬應經申請同意使用範圍。

D. 內政部於 112 年至 114 年補助 12 個直轄市、縣（市）原住民族主管機關辦理部（聚）落環境基本調查及成果檢核作業，補助經費共計 1 億 33 萬元，調查成果後續將應用於存有 105 年 5 月 1 日前既有住宅之原住民族土地合法化之重要參據。

E. 未來「土地合法化」程序完成後，尚須辦理「建物合法化」作業。

(3)協助直轄市、縣（市）政府辦理鄉村地區計畫

A. 就部落因傳統慣習而有特殊土地利用型態等，致通案土管、原民土管規定及國土功能分區劃設原則仍無法符合部落需求者，亦得由直轄市、縣（市）政府辦理鄉村地區計畫，指認適宜發展之空間區位，或評估另訂因地制宜之土地使用管制規定。

B. 考量 114 年 1 月 20 日修正公布《國土計畫法》第 45 條規定，國土功能分區圖公告期程已延長至 120 年 4 月 30 日前完成，於此期間，尚無法依《國土計畫法》實施土地使用管制，為避免過渡時期內原住民族土地因缺乏適當規劃而延誤解決實際面臨之急迫性議題，內政部正研議優先推動同時符合「具公益性」、「涉及地用課題」及「目的事業主管機關支持」3 項條件之案件，辦理鄉村地區計畫法定程序引導使用，藉由現行《區域計畫法》的既有法令工具及措施予以落實之可行性。此外，內政部於 112 年至 114 年補助辦理部（聚）落環境基本調查成果資料，亦可優先檢討納入鄉村地區計畫辦理存有既有住宅之原住民族土地合法化作業，加速回應在地需求。

C. 內政部於 110 年至 114 年已補助新竹縣、臺中市、嘉義縣、高雄市、屏東縣、花蓮縣、臺東縣、南投縣等 8 縣市 28 原住民鄉（鎮、市、

區）辦理鄉村地區計畫之規劃作業。

D. 內政部國土管理署於 114 年 1 月 22 日至 23 日、2 月 6 日至 7 日、2 月 11 日至 12 日，於桃園市復興區、花蓮縣光復鄉及屏東縣瑪家鄉辦理共 3 梯次「原住民族土地空間規劃培力作業」，以原住民族為主之規劃思維與資料分析應用開設課程，並做經驗交流。

2. 未來工作重點

(1) 國土計畫法全面施行前，原住民族土地使用管制規則等相關子法無法以國土功能分區實施管制，自無法依該管制規則辦理居住用地合法作業，內政部將會同原民會賡續督導直轄市、縣（市）原住民族主管機關辦理部（聚）落環境基本調查及成果檢核作業，視需要調整《原民土管》（草案）相關規定，並持續與原民會及直轄市、縣（市）政府研商，完備相關法令制度。

(2) 定期追蹤列管各直轄市、縣（市）政府辦理國土功能分區劃設作業、部（聚）落環境基本調查及成果檢核作業及鄉村地區計畫進度，亦透過研商會議了解各直轄市、縣（市）實務執行問題，並提供必要行政協助。

(三)外界可能提出問題及初擬回應

1. 《原住民族土地使用管制規則》輔導原住民既有住宅土地合法化機制，是所有原住民的既有住宅土地都需要申請合法化嗎？申請需要具備什麼條件？

回應方向初擬：

為保障原住民居住權，使其可合法居住於原住民族土地上，主要針對位於原住民族土地內、105 年 5 月 1 日前原住民既有住宅進行「土地合法化」。

(1) **不是所有原住民的既有住宅土地都需要申請合法化**。如果土地已經是合法的可建築用地，就不需要經《原民土管》合法化程序。只有**位於原住民族土地內，且屬於非可建築用地的住宅**，並且是 105 年 5 月 1 日前既有住宅，才可以申請土地合法化。而 105 年 5 月 1 日後新增的住宅，同樣可以在保障原住民居住範圍內，以「一生一次」限度提出合法化申請。

(2) 申請合法化的資格條件包含：

A. 105 年 5 月 1 日前「既有」住宅所坐落的土地：土地位於原住民族土地範圍內，且申請人、土地所有權人、建築物所有權人均須具原住民身分。

B. 105 年 5 月 1 日後「新增」住宅所坐落的土地：滿足「申請人、其配偶、同一戶內未成年子女均無其他可供住宅使用的土地」、「申請人於該土地設籍滿 2 年」、「自有土地」，可以「一生一次」限制提出合法化申請。

(3)《原民土管》只針對「土地」進行輔導合法化處理，不包含住宅「建物」合法化。因此，**完成土地合法化後，住宅建物仍需按照建築法等相關法規進行合法化作業**。內政部國土管理署於 113 年 8 月 21 日舉辦「原住民族部落住宅合法化推動研討會」，邀請原住民族中央民意代表、原住民族委員會、農業部農村發展及水土保持署、經濟部水利署、環境部、內政部消防署等相關機關、相關技師公會及直轄市、縣（市）政府等就建築管理、

消防安全、水土保持、污水排放等議題共同研討，提出因原住民的土地多在地質敏感地帶，在建管、水保、消防等方面面臨很多挑戰，可參考新竹縣政府針對建築物輔導合法之實務經驗，後續仍需各單位及公會等一起討論、共同努力，以利後續「建物合法化」作業推動。

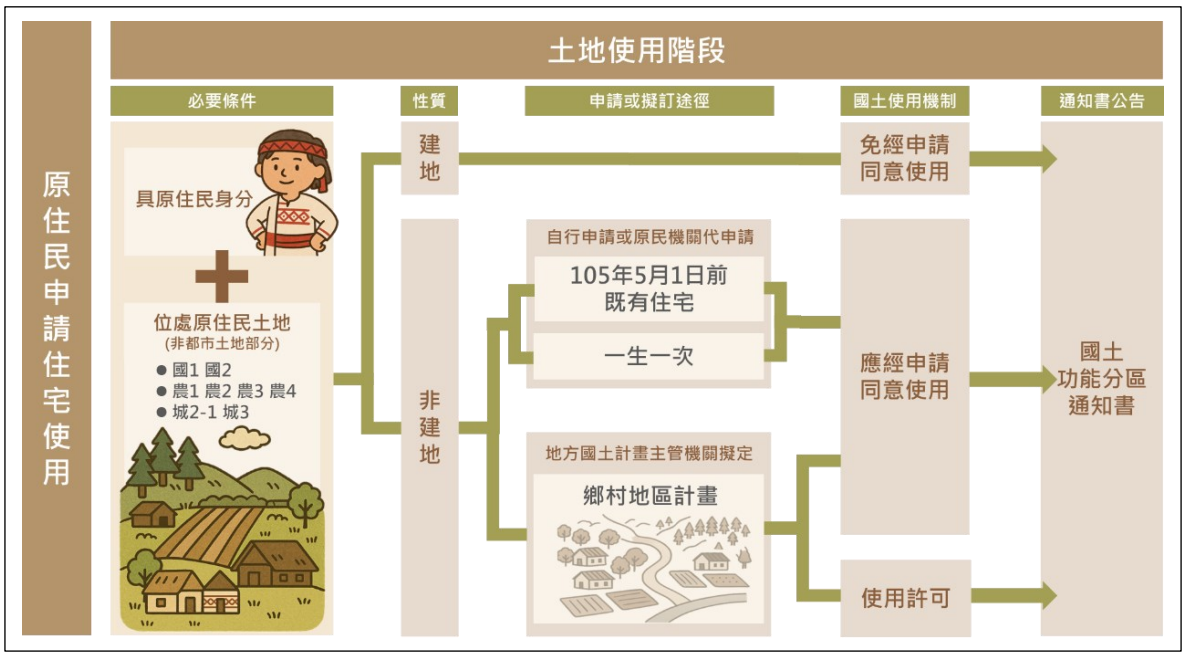


圖 2.2.3 原民土管輔導原民既有住宅土地合法化流程圖

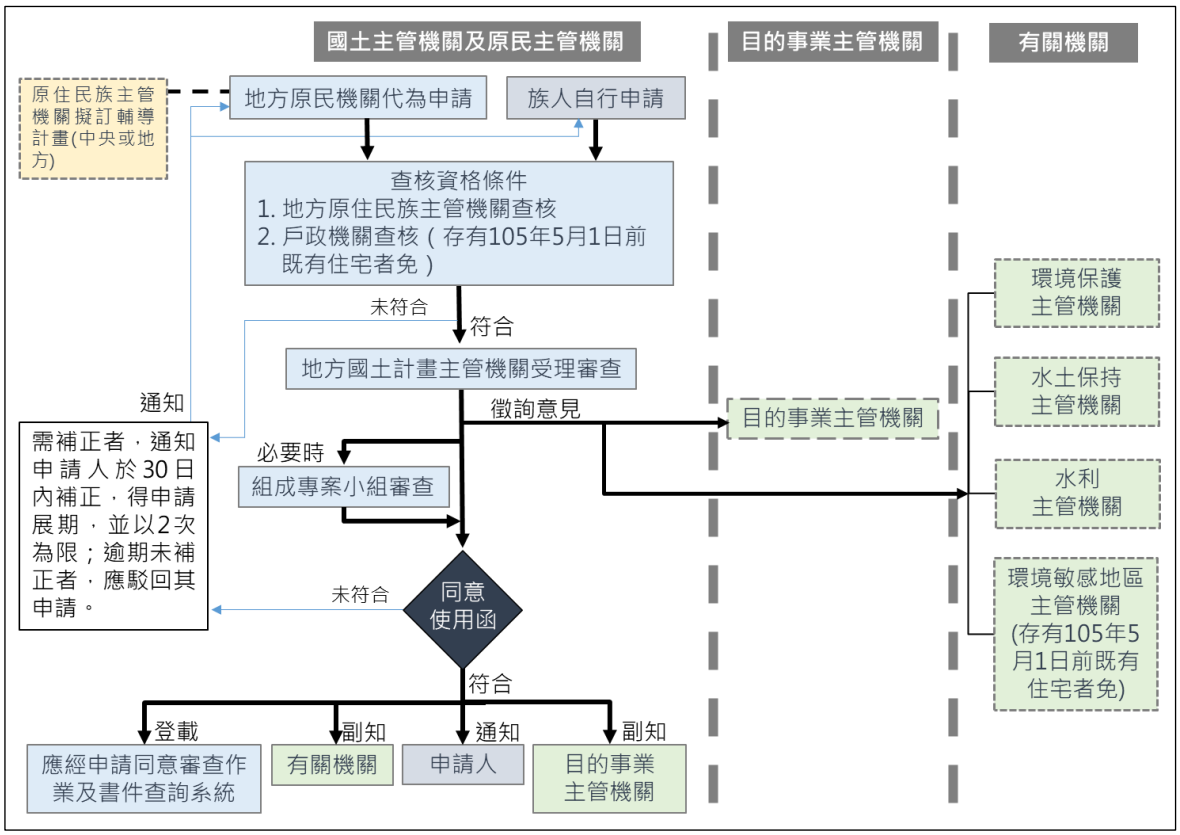


圖 2.2.4 原民土管應經申請同意作住宅使用流程圖

2. 國土計畫如何解決原住民族土地使用及居住問題？延期有何影響？

回應方向初擬：

(1)於國土計畫架構下，透過劃設適當國土功能分區、擬定原住民族土地使用

管制規則及辦理鄉村地區計畫等多元工具，分階段解決原住民族土地利用課題。內政部及原民會已經研訂《原住民族土地使用管制規則》（草案），已納入輔導原住民既有住宅所坐落土地的合法化機制，並補助 12 個直轄市、縣（市）辦理部（聚）落調查作業。調查成果將作為土地合法化作業的重要參據。

(2)於《國土計畫法》全面施行前，內政部正研議於過渡期間以鄉村地區計畫引導資源保育及利用，藉由現行《區域計畫法》的既有法令工具及措施予以落實之可行性。

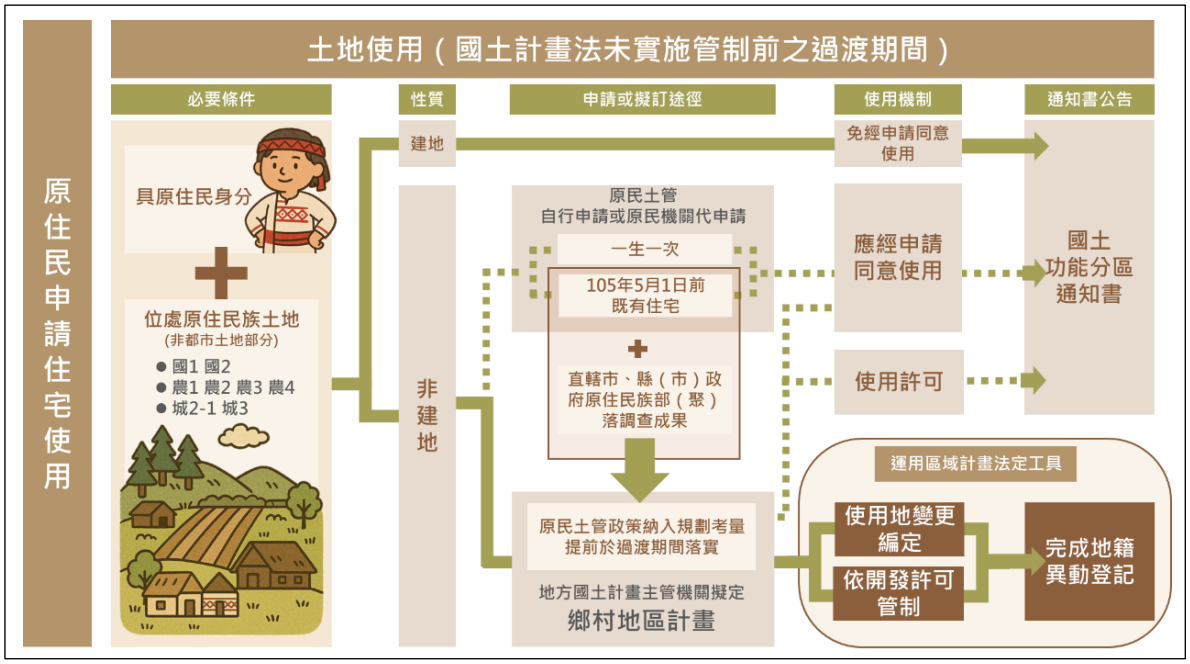


圖 2.2.5 國土計畫法施行前原民既有住宅土地合法化流程圖

3. 針對非住宅所坐落的土地，目前是否有合法化處理機制？未來會如何處理？

回應方向初擬：

目前《原民土管》主要針對具住宅功能或附屬於住宅的建物所在土地進行合法化，且**持續為住宅使用者的土地可兼作民宿、綜合商品零售設施、一般零售設施、一般服務設施及餐飲設施使用**。

對於非住宅或非附屬住宅建物，現行規範雖無明確條文因應這些土地的合法化申請，但**依《原民土管》（草案）第 7 條，部分公共設施得於國 1、國 2 之公有原住民保留地申請合法化；第 8 條規定，傳統文化設施及傳統祭儀設施得免經申請同意使用**。

《原民土管》的既有住宅合法化機制，是為維護族人居住權。對「非住宅」部分的輔導合法化，因涉及樣態多樣且情況複雜，須由原住民族委員會提出輔導合法化方案，並將輔導對象造冊列管，敘明區位。該輔導合法化方案必須符合全國國土計畫規定的專案輔導合法化原則，特別是「安全性、公平性及合理性」等基本原則，確保處理過程中對族人權益的保障。該方案在經由內政部與原住民族委員會討論後，將評估是否將這些土地納入《原民土管》合法化範疇。

4. 地方政府、民意代表、在地族人關切：「不劃入農業發展地區第 4 類」就會

限制原住民發展？如何解決這個問題？

回應方向初擬：

依《通案土管》（草案）第 5 條規定，「農業發展地區第 4 類、城鄉發展地區第 2 類之 1 及第 3 類範圍，非屬本規則施行日前劃定之鄉村區、工業區或特定專用區土地，位屬山坡地範圍者，依附表一農業發展地區第 3 類規定使用，其餘土地依附表一農業發展地區第 2 類規定使用。」該規定為考量《國土計畫法》立法精神，是以計畫引導土地使用，又考量部分非屬原《區域計畫法》劃定的鄉村區、工業區或特定專用區之土地，是基於國土功能分區劃設坵塊的完整性，而劃入農業發展地區第 4 類範圍，爰《通案土管》（草案）第 5 條規定，該類土地於未有計畫引導其使用前，除原則允許其仍得按原《區域計畫法》編定的使用地容許使用項目使用外，應維持低強度使用。因此按其是否位於山坡地範圍，依農業發展地區第 2 類或第 3 類的使用項目使用。未來如有其他開發利用或特殊使用需求，得由直轄市、縣（市）政府辦理直轄市、縣（市）國土計畫變更或通盤檢討，依《國土計畫法》第 23 條第 4 項授權訂定因地制宜土地使用管制規定。

此外，現行政策也強調「既有合法使用予以保障」（此保障適用於各國土功能分區，不限於原住民族土地），以使族人已經合法使用的土地不會因政策改變而受影響。

為確保對原住民族能夠享有合理的土地居住與使用權，內政部與原住民族委員會正積極採取多元工具回應部落發展需求，包含：**「劃設適當國土功能分區」、「另訂原住民族土地使用管制規則」及「協助直轄市、縣（市）政府辦理鄉村地區計畫」**等（如圖 2.2.6），用以保障原住民族的土地使用權，並支持其經濟發展。

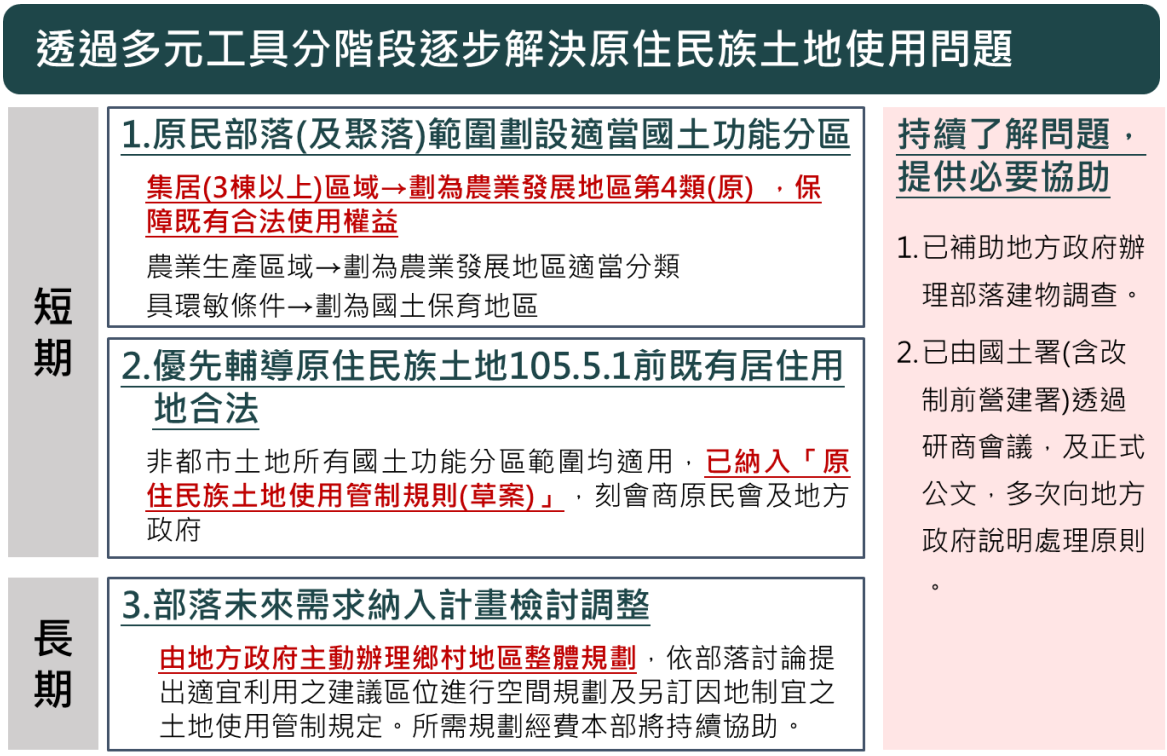


圖 2.2.6 國土署回應原住民族土地使用問題之多元解方與階段策略圖

(四)後續研議事項建議

鑒於《國土計畫法》及其相關子法僅涉及「土地使用」問題，而對於原住民族土地範圍、地權（公私有等）、遷村、補償機制等議題，則需依循《原住民族基本法》（下簡稱《原基法》）進行處理，且該議題屬目的事業主管機關（原民會）責任範疇，並非國土管理署權責。因此，於後續操作之建議及處理事項將針對原民會進行說明。

1. 原住民族土地範圍界定

根據《原基法》第二條第五款，「原住民族土地」係指「原住民族傳統領域土地」及「既有原住民保留地」，而「核定部落範圍」則係指依《原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法》由原民會核定之部落及其周邊一定範圍內之公有土地。

目前原民會係以「鄰里」為單位進行「核定部落範圍」劃定。然「鄰里」並非我國正式法定行政區劃（內政部核定最低行政編組僅至「村里」），以至**未有明定「鄰里」法定邊界，導致於實務操作中恐難以準確界定其範圍**。此外，根據最高行政法院於 112 年度上字第 487 號判決指出，《原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法》第三條第二款將**「原住民族傳統領域土地」限指為「公有土地」**，此界定恐使開發行為發生於私有地時，即使該土地被原住民族視為傳統領域，亦**不適用《原基法》第二十一條諮商同意程序**。法院認為此舉違反法律保留原則，屬法律適用錯誤。

鑑此，建議後續原民會**應釐清各項原住民族土地範圍（如傳統領域、保留地、部落範圍等）之界定，並確認此界定與原住民族自我認定範圍與詞彙一致**。**而國土署則會配合**處理土地使用及空間規劃部分，此將成為後續土地使用及空間規劃之基礎。

2. 海洋資源地區原住民族傳統海域申請同意使用

現針對海洋資源地區涉及原住民族傳統海域使用部分，因《原民土管》並未訂有相關規範，因此依照通案土管第 4 條附表二規定，對原住民族海域使用進行管理。於許可範圍內，依《原基法》第 19 條規定，原住民族可在原住民族地區及經中央原住民族主管機關公告之海域依法從事下列非營利行為：「一、獵捕（漁撈）野生動物。二、採集野生植物及菌類。三、採取礦物、土石。四、利用水資源。」傳統文化或祭儀等活動，且免經申請同意即可使用。然對於其他涉及原住民族傳統海域使用情形，除位於海 1-3 區域須依原核定重大建設計畫內容進行管制外，其餘區域（如海 1-1、海 1-2、海 2 及海 3 等）則均必須應經申請同意使用。

對於長期操作方面，建議為保障原住民族傳統活動之「使用行為」等規範，原住民族主管機關應公告傳統用海範圍並訂定相關規範，以提供更明確之指導原則，協助地方政府於面對海域多重使用重疊情境時，能夠清楚判斷何時應優先保障原住民族傳統使用，並協調其他應經申請同意使用行為，保障原住民族之使用。

3. 釐清非住宅所坐落土地之補償配套機制方案

由於目前《原民土管》之規範主要針對具住宅功能所坐落的土地進行

土地合法化，對於非住宅所坐落的土地，無論其於 105 年 5 月 1 日前已存在或於此日期後增建,現行規範並無明確條文因應此類土地之合法化申請。因此，**建議原民會可進而評估非住宅所坐落土地是否需進行合法化，並設計相應補償**配套**機制**，如提供輔導遷村、補償安置或另啟土地使用變更等措施，以納入後續修正《原民土管》規範之考量。而當**原民會負責進行需求評估並研擬相關輔導方案後，國土署則將配合處理與土地使用及空間規劃相關之內容**。

四、議題 4：既有合法土地使用權益保障情形

(一)背景說明

《國土計畫法》(下簡稱本法)第 32 條第一項規定:「直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第二十三條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣(市)主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。」

另 107 年 4 月 30 日公告實施「全國國土計畫」之第 9 章土地使用指導事項，第 1 節土地使用指導方針已明定保障既有合法權利，允許土地使用，就既有合法可建築用地部分規定:「既有合法可建築用地原依《區域計畫法》編定之可建築用地，於不妨礙國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求等情形下，得繼續編定為可建築用地或其他適當使用地，並得為既有合法之使用，但有改建或新建需求時，則依國土計畫土地使用管制規則規定辦理；如經直轄市、縣(市)變更為非可建築用地者，應依法給予適當補償，以保障合法權益」。而在「國土計畫土地使用管制規則」(草案)中，亦規定依《區域計畫法》編定之建築用地或農業用地(如農牧用地、養殖用地)，經依照所在區域環境條件劃入國土保育地區或農業發展地區，仍得繼續從事住、商等建築使用，以及農業生產、加工等相關使用，且從事免經申請同意使用項目者，得維持原有之容積率、建蔽率規定。

(二)內容說明

針對現行《區域計畫法》編定之建築用地或農業用地(如農牧用地、養殖用地)，經依照所在區域環境條件劃入國土保育地區或農業發展地區，依《國土計畫土地使用管制規則》(草案)規定：

1. 既有使用權益保障

(1) **原依《區域計畫法》編定的使用地，仍可適度從事原容許之使用項目及使用強度**，如甲種、丙種建築用地仍可繼續從事住宅、零售等生活使用；農牧、養殖用地可繼續從事農業相關使用，以保障民眾既有合法權利。

(2) 當直轄市、縣(市)主管機關認有必要時，可斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，而其因**遷移所受之損害，應予適當「遷移補償」**；若為原《區域計畫法》合法編定之可建築土地，經評估影響國土保安或農業生產，應變更為非可建築用地時，**因原有建築權利被剝奪而受損失，亦應給予「變更補償」**，以弭平新、舊制度轉換所帶來衝擊。

(3) 原《區域計畫法》編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關會商有關機關認定不妨礙國土保育保安、農業生產環境者，可繼續編定為可建築用地，並可調降其使用強度及減少容許使用項目。因此，根據本法**「免經申請同意使用」項目者，可維持原有的建蔽率、容積率規定**，降低制度轉換衝擊(詳見《國土計畫土地使用管制規則》(草案)附表四規定)；從

事**「應經申請同意使用」項目者，建蔽率、容積率則依各國土功能分區之使用強度上限規定辦理**（詳見《國土計畫土地使用管制規則》（草案）附表三規定）。

2. 變更土地使用之權利仍受保障

於現行《區域計畫法》制度下，土地若要進行開發利用，需符合容許使用項目，或申請辦理使用分區及使用地變更編定。而未來於本法下，土地若有開發利用需求，仍可透過「免經申請同意使用、應經申請同意使用、使用許可」程序進行申請。

(1) 免經申請同意使用：符合各該法令規範，免向國土計畫主管機關申請即可使用。

(2) 應經申請同意使用：需提出申請並獲得國土計畫主管機關同意。

(3) 使用許可：大規模或特殊用途，需經國土計畫主管機關審查許可。

此外，由直轄市、縣（市）政府亦可透過辦理直轄市、縣（市）國土計畫、鄉村地區計畫，檢討調整國土功能分區劃設或另訂土地使用管制規定。制度轉軌後之土地開發利用權利不受影響，僅新舊制度之土地申請開發程序具差異。

3. 制度轉換過渡措施

原《區域計畫法》所編定之使用地資訊會被保留註記於內政部國土管理署「國土功能分區及使用地資訊系統」中，以保障民眾既有合法權利。另外，也有以下配套制度：

(1) 配合**目的事業主管機關輔導政策**，研議既有土地使用輔導機制。

(2) 因應目的事業計畫廢止或退場，經由**鄉村地區計畫**研擬**因地制宜空間發展計畫，解決土地使用管制疑義**。

(3) 建立原住民**族土地規劃及輔導既有建物所坐落之合法化**機制。

(三)外界可能提出問題及初擬回應

1. 什麼是「既有權益保障」？「既有權益保障」之範疇包括哪些？

回應方向初擬：

(1)「既有權益保障」是指**在《國土計畫法》實施後，原《區域計畫法》合法的土地使用權利將繼續被保障**，其 19 種使用地編定資料將會被保留，註記在內政部國土管理署的國土功能分區及使用地資訊系統中，確保在**《國土計畫法》實施後，依規定編定為「許可用地（應）」、「許可用地（使）」、「公共設施用地」或「保育用地」等「新使用地編定類別」前，原有的土地使用權利仍受到保障**。

(2) 基於既有權益保障，《國土計畫土地使用管制規則》（草案）原則已將原《區域計畫法》下各類使用地所容許的使用項目（即《非都市土地使用管制規則》第 6 條附表一），納為各國土功能分區及其分類的「免經申請同意使用」項目。即原《區域計畫法》編定的 19 類使用地可使用的項目，於新制下仍得繼續作（或轉作），不需再向國土計畫主管機關進行申請同意，且其原《區域計畫法》下的使用地編訂類別也不會刪除。

若土地使用項目需要「應經申請同意使用」（如國土保育地區丁種建築用

地轉作住宅使用），或涉及公共設施、公用事業或經會商有關機關有必要申請程序的建築行為（如行政設施、文化設施等），符合一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準，需申請「使用許可」者，才會經申請程序後，依國土計畫新制編定新使用地類別，並刪除原使用地註記。

2. 如果既有建物或設施不符合國土功能分區的容許使用規定，是不是還可以繼續使用？

回應方向初擬：

(1) 依據《國土計畫法》第 32 條規定，如果屬於區域計畫實施前或原合法的建築物、設施不符合國土計畫容許使用情形者，可以維持原來的合法使用，並且可以進行修繕；但如果有增建、改建、重建等需求時，都必須根據《國土計畫土地使用管制規則》規定辦理。

(2) 但如果建物或設施不屬於原合法的建築物、設施，且不符合國土功能分區的容許使用規定，則無法繼續使用。若需要繼續使用該建物或設施，必須遵循相應程序來使該建物符合規定（如直轄市、縣（市）通盤檢討、鄉村地區計畫）。

(3) 原合法但有影響國土保育保安、農業生產環境，經政府依《國土計畫法》第 32 條遷移，不得繼續使用，但可獲得補償。

3. 如果私有土地被劃設為國土保育地區第 1 類，會不會失去原本有的土地使用權利？

回應方向初擬：

劃入國土保育地區的土地會限制開發，但原本有的合法土地使用權益原則上不會受損。依全國國土計畫第九章土地使用指導事項及《國土計畫土地使用管制規則》（草案），無論在何種國土功能分區分類，原依區域計畫法編定之可建築用地（如甲種、乙種、丙種、丁種建築用地），原則上得適度允許從事其原容許之使用項目及使用強度（如國土保育地區第 1 類內既有甲種建築用地得免經作住宅），但為加強環境保護，可能會調降其使用強度及減少容許使用項目；另在既有合法農業用地（如農牧用地、養殖用地），可維持原來合法使用，配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目。

但若經直轄市、縣（市）主管機關會商有關機關評估，各該土地使用方式**有妨礙國土保育保安或農業生產環境者，則可依《國土計畫法》第 32 條規定由直轄市、縣（市）主管機關變更為非可建築用地**，並對其所受損失給予適當補償。

4. 原《區域計畫法》編定的農牧用地被劃為國土保育地區，未來還可以作農作加工使用嗎？

回應方向初擬：

(1) 原來依《區域計畫法》編定的農牧用地，**無論被劃設為哪一種國土功能分區，還是可以免經申請同意，繼續從事原本合法的農業用途**，包含農作使用、農作產銷設施、農舍等使用項目，同時應符合《農業發展條例》相關規定。

(2)原本《區域計畫法》下的土地使用編定資訊會被保留註記在內政部國土管理署的「國土功能分區及使用地資訊系統」中，可用來作為保障農牧用地的既有權益依據。

5. 土地被劃設為國土保育地區後，原有的合法住宅會被拆除嗎？

回應方向初擬：

不會。根據《國土計畫法》第 32 條規定，**原有的合法建築物可以繼續使用，並且可以進行修繕**。又國土保育地區第 1、2 類內的甲、乙、丙種建築用地得免經申請作住宅即仍可增建、改建或重建。

6. 合法工廠被劃設為國土保育地區後，會不會被拆除？未來是不是就不可以再擴大？

回應方向初擬：

(1)不會。**位於合法用地上的既有合法工廠**（如丁種建築用地或特定目的事業用地），**若經直轄市、縣（市）主管機關認定不會妨礙國土保育保安或農業生產環境，即便在國土保育地區內，仍可以繼續原來合法使用，不會被拆除**。然直轄市、縣（市）主管機關雖認定不會妨礙國土保育保安或農業生產環境，土地仍可繼續編定為可建築用地，但為加強環境保護，可能會因地制宜另訂土地使用管制內容，以調降使用強度並減少容許使用項目。

(2)因國土計畫已適度保障原來在《區域計畫法》下的丁種建築用地使用項目（得從事低污染工業）、使用強度（維持建蔽率 70%、容積率 300%），因此原則上不允許再擴大使用毗鄰非丁種建築用地的土地作工廠。

7. 土地被劃設為國土保育地區，會不會被徵收？建物會不會被拆除？

回應方向初擬：

(1)不會。《國土計畫法》是規範土地使用的法規，不影響土地所有權，即使土地被劃設為國土保育地區，**原本合法的建物仍可以繼續依照原來的合法用途使用**，不會被徵收或拆除。但如果經直轄市、縣（市）政府認有必要時，得限期要求變更使用或遷移，並予以補償。

(2)原本《區域計畫法》下的土地使用編定資訊會被保留註記在內政部國土管理署的「國土功能分區及使用地資訊系統」中，作為保障既有權益的依據。

8. 國土計畫實施後，我家位在原本《區域計畫法》編定的甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，建蔽率與容積率會改變嗎？

回應方向初擬：

(1)原則上不會，原依《區域計畫法》編定的甲、乙、丙、丁種建築用地，在轉換到國土功能分區後，原來可以使用的，未來原則上都可繼續使用，除非土地經直轄市、縣（市）主管機關被認定會妨礙國土保育保安或農業生產環境。而原依《區域計畫法》各類使用地所容許之使用項目，將納為各國土功能分區及其分類之**「免經申請同意使用項目」**（如甲種建築用地從事住宅使用，丁種建築用地從事工業設施使用），其**建蔽率和容積率原則可維持原使用強度上限規定**（《國土計畫土地使用管制規則總說明》（113 年 11 月法規會審竣版）中的附表 4，如甲種建築用地維持建蔽率 60%、容積率 240%；丁種建築用地維持建蔽率 70%、容積率 300%）。

(2)但從事原《區域計畫法》不允許的使用，依《國土計畫法》得經申請同意使用的項目則應依國土功能分區強度辦理(如國土保育地區內丁種建築用地轉作住宅)。

(3)而依全國國土計畫第九章土地使用指導事項及《國土計畫土地使用管制規則》(草案)規定，雖土地經直轄市、縣(市)主管機關會商相關機關後認定不妨礙國土保育保安者，仍可繼續編定為可建築用地，但**為加強環境保護，可能會調降其使用強度及減少容許使用項目**；若該土地會妨礙國土保育保安，則可變更為非可建築用地，並給予適當補償。

(4)若土地符合規定並不會妨礙國土保育保安或農業生產環境，在所屬的國土功能分區內申請「**應經申請同意使用項目**」或「**使用許可項目**」時，經直轄市、縣(市)國土計畫主管機關核准後，將會編定新的使用地類別(如許可用地(應)、許可用地(使)、公共設施用地)。此時，原《區域計畫法》使用地註記將被刪除，不再保障原有土地使用權益，且**建蔽率、容積率將會依新編定的國土功能分區使用強度上限規定進行調整**(詳細規範可參見《國土計畫土地使用管制規則總說明》(113 年 11 月法規會審竣版)中的附表三)。

9. 國土計畫實施後，都市計畫內的住宅區、商業區等可發展用地會不會受到影響？

回應方向初擬：

不會。根據《國土計畫法》第 23 條第 2 項規定，國土計畫實施後，原本屬於都市計畫及國家公園範圍內的土地，仍然會依照《都市計畫法》、《國家公園法》及其相關規定進行管制，只有非都市土地才適用《國土計畫土地使用管制規則》相關管制規定。

10.位於國土保育地區的建築未來可不可以申請民宿？

回應方向初擬：

(1)根據《民宿管理辦法》第 8 條規定，只有原本於《區域計畫法》合法的住宅或農舍才能申請民宿登記。

(2)根據《國土計畫土地使用管制規則》(草案)，位於國土保育地區(第 1 類、第 2 類)建築，若原先依《區域計畫法》編定為甲、乙、丙、丁種建築用地，可免經或應經申請來進行住宅使用；農牧用地、養殖用地、鹽業用地則可申請作為農舍使用，若符合《民宿管理辦法》管理辦法規定，則可申請作為民宿使用。

11.國土保育地區是否可以申請農業加工設施？

回應方向初擬：

(1)依《國土計畫土地使用管制規則》(草案)，原依《區域計畫法》編定的可建築用地將繼續被允許作為建築使用，而合法的農業使用土地也可以繼續用於農業用途，包含農作、農田水利、農作生產、管理、加工、集運、養畜、養禽、休閒農業體驗等。

(2)對於農產品批發市場或製儲銷設施等現有合法設施，不會受到影響，並可經由當地直轄市、縣(市)政府評估，可透過直轄市、縣(市)國土計畫

或鄉村地區計畫納入地方特殊管制規定，允許設置。

12.原《區域計畫法》編定的農牧用地未來被劃設為國土保育地區後，是否還可以申請農舍？

回應方向初擬：

可以。根據《國土計畫土地使用管制規則》(草案)，原本依《區域計畫法》編定的農牧用地、養殖用地、鹽業用地範圍內，依然可以根據《農業發展條例》相關規定申請建設農舍。

13.土地被劃設為農業發展地區第 1 類後，可否興建農舍？

回應方向初擬：

可以。根據《國土計畫土地使用管制規則》(草案)，原本依《區域計畫法》編定的農牧用地、養殖用地、鹽業用地範圍內，可以根據《農業發展條例》相關規定申請農舍。

14.農業發展地區可不可以興建農產品加工廠？

回應方向初擬：

(1)可以。農業發展地區主要提供農業生產及農業的產、製、儲、銷等相關使用，因此可以設置農產業相關設施。

(2)但若是農產品批發市場、農產品製儲銷設施、畜牧事業設施等使用強度較高的設施，則需要經過國土計畫主管機關與農業主管機關的審查，其餘農產業相關設施則不需要向國土計畫主管機關申請，只需由農業主管機關進行審查同意。

15.農業發展地區能不能興建工廠？原本在上面的工廠會不會被拆除？

回應方向初擬：

(1)在農業發展地區內，已經合法的工廠可以繼續使用，不會被拆除。此外，原本依《區域計畫法》編定為丁種建築用地的工廠，仍然可以在農業發展地區第 1、2、3、4 類從事低汙染工廠使用。

(2)但考慮到農業發展地區應以農業使用為主，未來會鼓勵這些合法工廠轉型為污染性較低的土地使用，如住商或觀光遊憩等。

(四)後續研議事項建議

針對全國國土計畫第九章第二節「國土功能分區及其分類之土地使用指導事項」，以及《國土計畫土地使用管制規則總說明》(草案)中附表一，關於「國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區容許使用情形表」備註之描述，內容提及：「依原《區域計畫法》編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關會商有關機關認定不妨礙國土保育保安者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。」然現行描述方式恐有疑慮，**難以理解於已認定不會妨礙國土保育保安之情況下，為何仍需要降低使用強度及減少容許使用項目**。

此作法於實務上，應屬為因應土地使用之需求而作之權衡，旨在避免民眾反彈及需作出相應補償。因直轄市、縣(市)政府於處理國土功能分區分類過程，多會面臨「維持土地可建築權利」與「為維護環境而限制土地使

用（如轉為非可建築用地）」間之取捨。故當地方政府基於其考量，評估某塊土地需保留其可建築權利，但又擔心該土地所規範之使用強度或容許使用項目可能會對環境造成不利影響時，即可選擇於計畫中對該土地之使用強度或使用項目進行適當調整或刪減，從而達到環境保護目的，而不必直接取消其可建築用地身份。

因此，為避免誤解並使描述更清楚，**建議後續可對全國國土計畫與《國土計畫土地使用管制規則總說明》（草案）中之相關內容進行修正**。建議將原文修訂為：「依原《區域計畫法》編定之可建築用地，經直轄市、縣（市）主管機關會商有關機關認定不妨礙國土保育保安者，得繼續編定為可建築用地，**『但為加強環境保護，直轄市、縣（市）主管機關得採另訂土地使用管制方式』**，以調降其使用強度及減少容許使用項目」，用以明確說明，直轄市、縣（市）政府於考量土地使用與環境保護之權衡下，可有更多彈性來調整土地之使用方式。

五、議題5：土地使用違規查處及檢舉獎勵制度

(一)背景說明

《國土計畫法》（以下簡稱本法）於105年1月6日公布，並自同年5月1日施行，規範土地使用行為與相關罰則。依本法第38條第1、2、3項規定：「從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。有下列情形之一者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰：一、未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。二、未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。違反第23條第2項或第4項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。」

另依本法第40條規定：「直轄市、縣（市）主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由第38條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。前項檢舉土地違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」為利後續執行，爰內政部113年10月31日發布《國土計畫土地違規使用檢舉獎勵辦法》。

(二)內容說明

1. 罰則規定

(1) 為改進現行《區域計畫法》罰則無論違規情節輕重，均處以6萬至30萬元罰鍰，**對於**重大違規案件之嚇阻效果有限，故本法第38條對於違規情節輕重不同，訂定不同之罰鍰級距。

(2) 就本法第38條之分級罰鍰規定，說明如下：

A. 一般小面積之違規案件處以6萬至30萬元罰鍰，與現行《區域計畫法》規定相同。

B. 一定面積以上（如2公頃以上）或性質特殊之違規案件，將視違規情節處以30萬至500萬元罰鍰：

(A)從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定面積以上（如2公頃以上）或性質特殊之違規案件，處以100萬至500萬元罰鍰。

(B)一定面積以上（如2公頃以上）或性質特殊符合國土功能分區及其分類使用原則，但屬應申請使用許可卻未申請之違規案件，處以30萬元至150萬元罰鍰。

(C)一定面積以上（如2公頃以上）或性質特殊已取得使用許可，但未依許可使用計畫進行使用之違規案件，處以30萬元至150萬元罰鍰。

(3) 另依本法第39條規定，違反本法釀成災害、致人於死或致人重傷者，將受刑責處罰。

(4)《區域計畫法》及《國土計畫法》之罰則比較（表2.2.3）：

表 2.2.3 《區域計畫法》及《國土計畫法》之罰則比較-1

<table>
<tr><th>項目</th><th>《區域計畫法》（舊制）</th><th colspan="3">《國土計畫法》（新制）</th><th>比較</th></tr>
<tr><td rowspan="4">罰鍰</td><td rowspan="4">違反土地使用管制，不分情節輕重，一律罰 6 萬～30 萬。</td><td colspan="2">未符合國土功能分區及其分類使用原則者</td><td>100 萬～500 萬</td><td rowspan="2">1.一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之違規案件，會視情節輕重，提高罰緩
2.符合違規情節重大者，提供檢舉獎金</td></tr>
<tr><td colspan="2">符合國土功能分區分類，且屬應申請使用許可而未申請</td><td rowspan="2">30 萬～150 萬</td></tr>
<tr><td colspan="2">符合國土功能分區及其分類，然未依使用許可進行使用</td><td rowspan="2">違反土地使用管制</td><td rowspan="2">6 萬～30 萬</td><td rowspan="2">1.罰則：一般小面積違規案件，與《區域計畫法》規定一致。
2.檢舉獎勵：不發給檢舉獎金</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td rowspan="3">刑罰</td><td rowspan="3">違反《區域計畫法》第 21 條規定，不依限期變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依《行政執行法》辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役</td><td rowspan="3">有上開 3 項情形者</td><td>致釀成災害者</td><td>處 7 年以下有期徒刑，得併科 500 萬元以下罰金</td><td rowspan="3">視情節輕重，提高刑罰</td></tr>
<tr><td>致人於死者</td><td>處 5 年以上 12 年以下有期徒刑，得併科 1000 萬元以下罰金</td></tr>
<tr><td>致重傷者</td><td>處 3 年以上 10 年以下有期徒刑，得併科 700 萬元以下罰金</td></tr>
</table>

2. 違規查處原則

依本法實施管制後，違規查處之執行作業應依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）第 36 條規定辦理，說明如下：

(1) 由直轄市、縣（市）主管機關管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反管制規則規定者，應即報請直轄市、縣（市）主管機關處理。

(2) 屬依原核准計畫或申請內容實施管制之土地，由目的事業主管機關檢查是否依原核定計畫或申請內容使用，其有違反者，應即報請直轄市、縣（市）主管機關處理。

3. 檢舉獎勵制度

依本法第 40 條規定直轄市、縣（市）主管機關應由依本法第 38 條所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。就國土計畫違規檢舉獎勵之相關規定，說明如下：

(1) 適用範圍：以現行非都市土地範圍為限，至都市計畫及國家公園計畫範圍之土地因仍係依《都市計畫法》及《國家公園法》相關規定進行管制，故不適用。

(2)檢舉人：以自然人、法人或依法規立案之團體為限。

(3)檢舉案件不予受理情形：無具體內容、已依規定裁處、已經他人檢舉、經主管機關或其他機關通知成案、已經主管機關或其他機關發現違規及冒用他人身分提出檢舉。

(4)檢舉獎金核發對象：只針對違規情節重大之違規檢舉案件（即違反本法第38條第1項或第2項規定之案件），於地方政府裁罰並實收罰鍰後始發給檢舉獎勵金，如果是一般小面積違規案件，不發給檢舉獎勵金。

(5)檢舉獎金核發金額：

A. 違反未符合國土功能分區及其分類使用原則，且屬一定面積以上（如2公頃以上）或性質特殊案件，核發檢舉獎勵金新臺幣5萬元。

B. 違反符合國土功能分區及其分類使用原則，屬應申請使用許可卻未申請案件，或一定面積以上（如2公頃以上）或性質特殊已取得使用許可，但未依許可使用計畫進行使用案件，核發檢舉獎勵金新臺幣1萬5千元。

(三)外界可能提出問題及初擬回應

1. 《區域計畫法》或《國土計畫法》違反土地使用管制規定有何差異？

回應方向初擬：

(1)依《區域計畫法》管制時期，違反土地使用管制者，不論情節輕重一律罰6萬至30萬。

(2)依《國土計畫法》管制時期，違反土地使用管制者，將視情節輕重適用不同罰鍰級距：

A. 一定面積以上（如2公頃以上）或性質特殊違規案件，不符合國土功能分區及其分類使用原則：100萬至500萬。

B. 一定面積以上（如2公頃以上）或性質特殊，符合國土功能分區及其分類使用原則，但屬應申請使用許可卻未申請者：30萬至150萬。

C. 一定面積以上（如2公頃以上）或性質特殊，且已取得使用許可，但未依許可使用計畫進行使用者：30萬至150萬。

D. 一般小面積違規案件：6萬至30萬，與現行《區域計畫法》規定相同。

2. 一定面積以上或性質特殊如何認定？

回應方向初擬：

是否屬「一定面積以上或性質特殊」，應依《一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準》認定。

(1)「一定規模以上」之認定方式：

A. 國土保育地區、農業發展地區第1至3類：2公頃以上。

B. 農業發展地區第4類：3公頃以上。

C. 城鄉發展地區：5公頃以上。

(2)「性質特殊」之認定方式：依《一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準》附表5認定，如於農業發展地區設置廢棄物清除處理設施、土石採取等情形。

3. 國土計畫法上路後，土地違規使用是否會面臨天價罰金？

回應方向初擬：

對於一般小面積違規案件之罰鍰規定仍與現行規定相同（6 萬元至 30 萬元），並無天價罰金的問題；性質特殊或一定面積以上違規案件才會視情節加重罰鍰（30 萬元至 500 萬元），例如大規模濫倒廢土破壞農地。

4. 國土計畫法設置違規檢舉獎金，是否會造成檢舉氾濫？

回應方向初擬：

違規檢舉獎金設置之目的係為促使直轄市、縣（市）政府對土地違規使用應加強稽查，並非為鼓勵檢舉達人，爰未來只會對於重大違規案件之檢舉案，於地方政府裁罰並實收罰鍰後，才會發給檢舉獎勵金，至於罰鍰金額 30 萬元以下之一般小面積違規檢舉案件，不會發給檢舉獎勵金。

六、議題 6：國土計畫法罰則執行原則

(一)背景說明

《國土計畫法》（以下簡稱本法）於 105 年 1 月 6 日公布，並自同年 5 月 1 日施行，確立土地使用行為之規範與罰則，開啟國土管制之新法制。回顧過往數十年，非都市土地係依《區域計畫法》以「土地使用分區、使用地編定」為核心進行管制；本法則轉以「國土功能分區及其分類」為核心，並建立「免經同意使用、應經同意使用、使用許可」之管制架構。

相較《區域計畫法》不論違規情節輕重、罰鍰上下限均一致之規範設計，本法第 38 條依違規行為之型態與嚴重程度，區分四種態樣並採相異罰鍰級距，規範更為細緻，但相對亦提高適用之複雜性。隨各縣市國土功能分區圖陸續公告，本法所據以之土地使用管制將全面接軌施行，《區域計畫法》亦將同步停止適用。於此法制轉軌下，第一線執法人員、土地所有權人、使用人將面臨諸多疑問與挑戰，如：如何正確判斷個案違規行為型態？應受處罰之「行為人」如何認定？新舊法規交替期間既存之合法或違規使用行為應如何處理？鑑此，亟需予以具體罰則執行原則，作為實務操作指引，以協助各界於面對複雜個案時，得以據此精準判斷並妥適因應。

(二)內容說明

1. 罰則規定

根據本法第 38 條第 1 至第 3 項規定，對於違規行情節輕重不同，訂定不同之罰鍰級距。就本法第 38 條之分級罰鍰規定，說明如下：

(1) 第 38 條第 1 項：從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之違規案件，將視違規情節嚴重程度，處以 100 萬元至 500 萬元罰鍰。

(2) 第 38 條第 2 項：

A. 若一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之開發符合國土功能分區及其分類使用原則，但屬應申請使用許可卻未申請者，處以 30 萬元至 150 萬元罰鍰。

B. 若一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之開發符合國土功能分區及其分類，且已申請使用許可，但未依許可使用計畫進行使用者，處以 30 萬元至 150 萬元罰鍰。

(3) 第 38 條第 3 項：對於一般小面積之違規案件，其罰則與現行《區域計畫法》規定相同，罰鍰範圍為 6 萬元至 30 萬元。

(4) 若違規釀成災害、致人於死或致人重傷者，依《國土計畫法》第 39 條規定，將受刑事處罰，並可併科罰金

2. 罰鍰裁量基準

本法施行後，為確保土地之永續利用，訂有相關罰則。然外界普遍關注是否會因為違規而被處以「天價罰金」，為回應此疑慮，應建構一套公平、透明之裁量基準。於執行罰則時，並非任意開罰，而是會綜合考量每個案件之各種情況，依明確之法律原則，做出合乎比例之處分，其目的不僅在於懲罰，更是為引導土地回歸合法、永續使用狀態。

(1)三大法定審酌要件

於確定違反土地使用管制之型態後，執法機關並非直接裁處最高或最低罰鍰，而是必須依《行政罰法》第 18 條規定，審慎評估個案具體情況，綜合考量以下三大要件來決定罰鍰金額：

A. 應受責難程度：處分作成機關應視行為人過去違規次數、故意或過失等因素進行裁量。

B. 所生影響：裁處機關應視侵害國土類型與範圍，區分對於國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區之侵害，並評估恢復可能性，進行個案裁量。

C. 所得利益與資力：行為人之資力與其因違規行為所獲得之不法利益，應納入裁量範圍。若案件中存在《行政罰法》第 18 條第 2 項規定之所得利益超過法定罰鍰最高額情形，則可於所得利益範圍內酌情加重罰鍰，而不受法定罰鍰上限限制，以杜絕投機心態。

需要注意的是，依《行政罰法》第 18 條第 2 項進行加重處分時，根據「一行為不二罰」原則，只能作出一次裁罰處分。因此，若主管機關基於第 18 條第 2 項規定，根據所得利益加重罰鍰，必須於依本法第 38 條第 1 項至第 3 項進行處罰時，做出加重處分數額之決定，不能於發現土地使用管制違規所得利益巨大後，對同一案件再進行補充裁罰處分。此外，應注意是否涉及《行政罰法》第 20 條規定之情事，需向獲利方追繳利益；以及是否有規避沒入的情況，應依《行政罰法》第 21 條與第 22 條進行沒入（沒收不法所得）與追徵（追討已隱匿或轉移之非法利益）。

(2)恢復原狀與確保履行管制措施

本法罰則設計重點之一為「導正違規狀態」。因此，除罰鍰（行政罰）外，亦設有「管制性不利益處分」與「行政執行」等配套措施：

A. 管制性不利益處分：主管機關於開罰同時或單獨發出命令，**要求行為人限期停止使用、變更使用或拆除地上物，以恢復原狀**。這類處分目的在於排除非法狀態，防止對土地之侵擾持續擴大或惡化，與罰鍰性質不同，因此不適用「一行為不二罰」原則，**主管機關可以同時對行為人處以罰鍰（懲罰過去的行為），並命令其恢復原狀（導正現在的狀態）**。

B. 行政執行：若行為人於規定期限內未遵循恢復原狀之命令，主管機關可**採取按次處罰（怠金）、停止供水供電、強制拆除**等手段，以確保命令被確實執行。

3. 處罰對象

承接上述違規查處原則，違反土地使用管制之型態共涵蓋四種，且於現行規範下，行政罰之處罰對象均針對「行為人」。

(1)「行為人」之意涵與處罰主體

「行為人」係指**負有遵守土地使用管制義務，卻違反該義務之主體**，屬《行政罰法》體系下之處罰對象。行政罰之適用對象不僅限於自然人，法人亦可成為處罰對象。若為法人違規，且該法人董事或有代表權之個人

存在故意、重大過失或監督不周等情況，亦可依《行政罰法》第 15 條規定對其進行處罰。行政罰之成立，需證明行為人具故意或過失，且由主管機關負有舉證責任。

(2) 行為人之違規態樣

A. 積極使用土地之行為：直接於不允許之土地上從事違反土地使用管制之行為，如於禁止傾倒營建廢棄物之土地上傾倒廢棄物，或於不可建築土地上興建建築物等。

B. 積極使用地上物之行為：於既有建築物進行違反土地使用管制之行為，如已取得使用許可，但實際使用卻逾越該核定之使用計畫，進行項目外使用或提高使用強度等。

C. 協助或消極放任土地或地上物違法使用之行為：對土地或建物之合法使用負有保護或監督義務之個人（保證人地位），即便未積極參與違規行為，但若為知情並提供協助，或於知情後放任違法使用（包含事先知情並放任，或事後知情且未採取行動），依《行政罰法》第 10 條、第 14 條第 1 項，可視同行為人分別處罰。

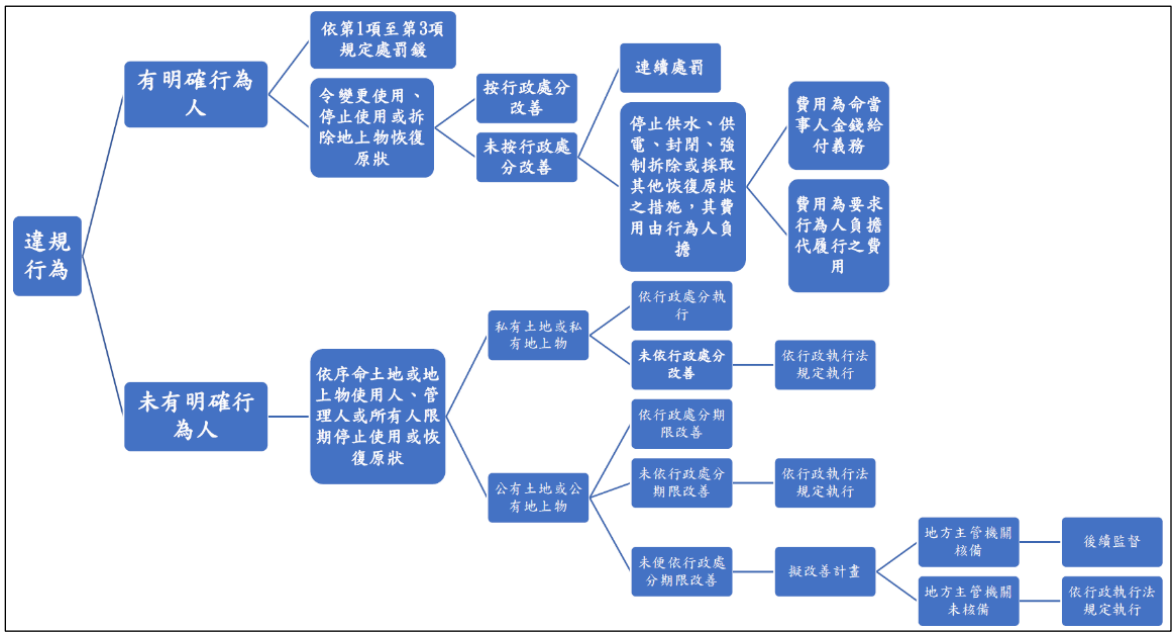


圖 2.2.7 違規行為法規適用的判斷流程圖

4. 違規案件裁處行政程序

於作成任何具體處分前，主管機關必須**依《行政程序法》第 102 條規定，給予當事人陳述意見之機會**；必要時可於行政調查階段，依《行政程序法》第 39 條提前以書面通知行為人（或受處分相對人）陳述意見，並於通知書載明訊問目的、時間、地點、得否得委託他人到場即不到場所生之效果。

而若具體處分依法送達生效後，逾期未履行者，將依《行政程序法》第 27 條規定，先行以書面告誡如果不依期限履行，將予以強制執行之意旨，並揭示將採取之執行手段與預估代履行費用，對情況急迫情形得逕為即時強制之手段。全案待恢復合法或完成執行與歸檔後結案，若不服處分者，得自處分送達翌日起 30 日內，繕具訴願書逕送裁處機關。

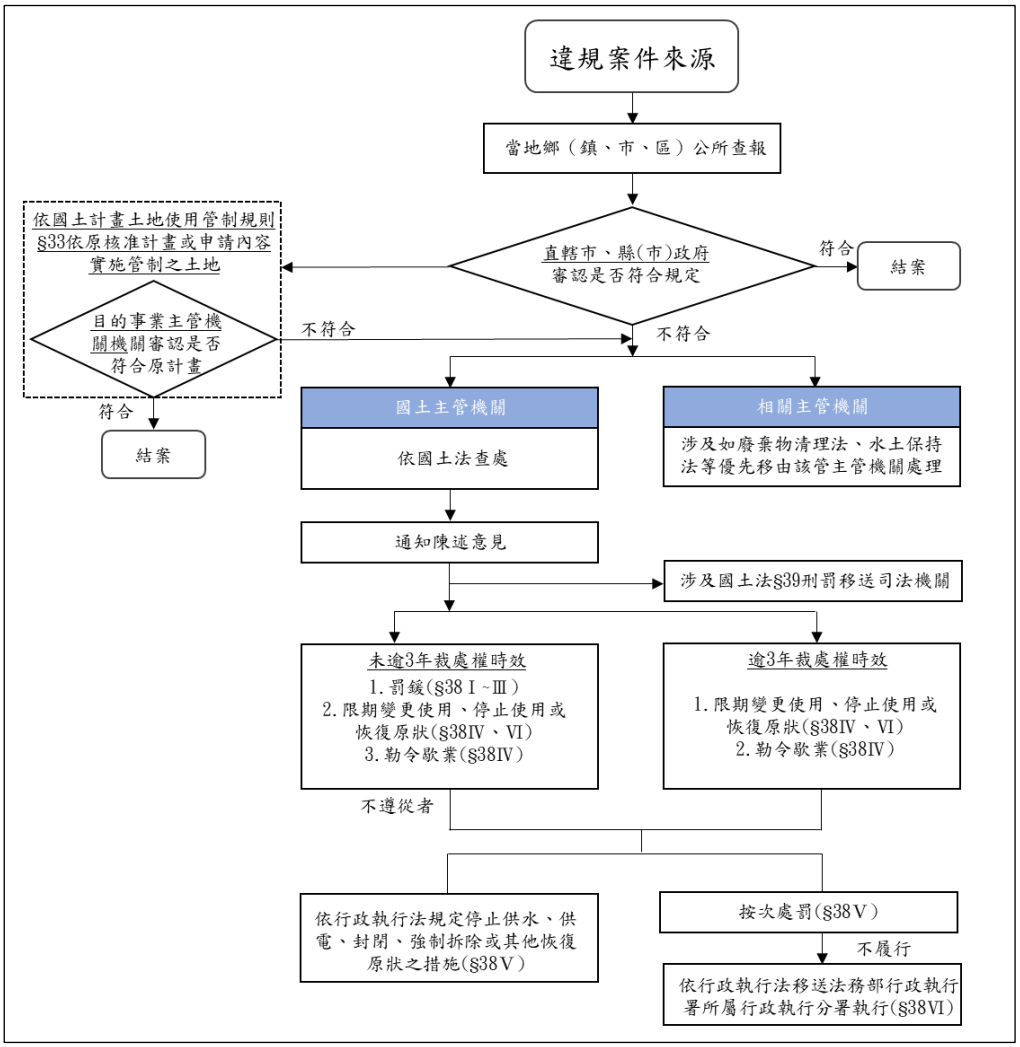


圖 2.2.8 違規案件裁處行政程序流程圖

5. 《區域計畫法》及《國土計畫法》之土地使用違規查處及檢舉獎勵比較

(1)《區域計畫法》：依據現行《區域計畫法》規定，裁罰情行為針對違反非都市土地使用管制者，**一律處 6 萬～30 萬元罰鍰**，並得限期改善（如變更、停止使用或拆除恢復原狀）；不遵從者得按次處罰，並得停水停電、封閉、強制拆除。法條本身**未設有檢舉土地違規使用行為之檢舉獎金條款**。

(2)《國土計畫法》：根據《國土計畫法》第 38 條，依使用性質**改採分級裁罰**（表 2.2.7）。預計將針對國土計畫範圍（不包含都市計畫與國家公園區域）內之一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之違規提供檢舉獎金，並已於 113 年 10 月 31 日擬訂並公告《國土計畫土地違規使用檢舉獎勵辦法》。

(3)處分對象與執行：《區域計畫法》及《國土計畫法》之行政罰均以行為人為處罰對象。然《國土計畫法》另明定當**無法發現行為人時**，為回復至土地使用管制所設定之合法狀態，得**依序命土地或地上物使用人、管理人、所有權人限期停止使用或恢復原狀**。

表 2.2.4 《區域計畫法》及《國土計畫法》之罰則比較-2

<table>
<tr><th>項目</th><th>《區域計畫法》（舊制）</th><th colspan="2">《國土計畫法》（新制）</th><th>比較</th></tr>
<tr><td rowspan="4">罰鍰</td><td rowspan="4">違反土地使用管制，不分情節輕重，一律罰 6 萬～30 萬。</td><td>未符合國土功能分區及其分類使用原則者</td><td>100 萬～500 萬</td><td rowspan="2">1.一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之違規案件，會視情節輕重，提高罰緩
2.符合違規情節重大者，提供檢舉獎金</td></tr>
<tr><td>符合國土功能分區分類，且屬應申請使用許可而未申請</td><td rowspan="2">30 萬～150 萬</td></tr>
<tr><td>符合國土功能分區及其分類，然未依使用許可進行使用</td><td rowspan="2">1.罰則：一般小面積違規案件，與《區域計畫法》規定一致。
2.檢舉獎勵：不發給檢舉獎金</td></tr>
<tr><td>違反土地使用管制</td><td>6 萬～30 萬</td></tr>
<tr><td>對象</td><td>行為人為原則，非行為人處罰為例外（土地所有權人、地上物所有人、使用人或管理人）</td><td colspan="2">行為人。
無法發現行為人時，直轄市、縣（市）主管機關應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀。</td><td>《國土計畫法》對於行為人追訴情況更嚴格</td></tr>
</table>

(三)外界可能提出問題及初擬回應

1. 一定面積以上(如 2 公頃以上)或性質特殊之開發會不會一違規就罰到 500 萬？如果從事土石採取及其設施等「性質特殊」使用，是不是都會直接重罰 500 萬？

回應方向初擬：

(1) 不會。500 萬是違規裁罰的最高上限，而不是罰鍰起算值。是否會被罰到最高 500 萬，將取決於案件的使用地類別、規模、性質及其他相關因素，並根據案件的具體情況進行裁量。

(2) 不是。主管機關將會依《行政罰法》第 18 條，綜合考量以下因素來決定罰鍰金額：

A. 責難程度：如違規次數、行為人的故意或過失等。

B. 所生影響：違規行為對國土功能分區之功能侵害程度與不可逆性、以及影響範圍。

C. 違規所得不法利益：若違規行為有非法所得，會計算所得利益並考慮

是否加重罰鍰。若不法所得超過法定罰鍰最高額時，可以根據所得利益的金額酌情加重罰金。

2. 誰會被認定為違規行為人並受到處罰？土地所有權人一定會被處罰嗎？

回應方向初擬：

(1)行為人的三種認定樣態，包含：

A. 積極使用土地：直接在土地上做違規使用的人，如在禁止傾倒廢棄物的地點傾倒廢棄物、或在不可建築的土地上興建建築物等。

B. 積極使用地上物：對既有建築物做違規使用的人，如已經拿到使用許可，但未按照核定計畫使用、進行項目外使用或提高使用強度等。

C. 協助或消極放任：對土地或建物合法使用負有保護、監督義務者（如所有權人、管理人），即具有「保證人地位」。如果該保證人**明知土地或建物將被違法使用，但未採取措施阻止，或協助他人進行違規行為**，即便未直接參與違規行為，根據《行政罰法》第 10、14 條規定，仍可能被視為行為人分別處罰。

(2)不一定。受罰的是「行為人」，而非單純的「身份本身」（如使用人、管理者、所有權人）。只有當行為人具備上述三種行為且具有故意或過失，才會被處罰，而主管機關則有義務證明行為人具有故意或過失。如果土地被他人違法占用，且土地所有權人在知情後未採取積極措施（如制止、終止租約、報警或訴請排除占有等），則可能因為消極放任被認定為行為人而受罰。

(3)另外，如果找不到具體的行為人時，主管機關可依《國土計畫法》第 38 條第 6 項規定，依次要求「使用人、管理人、所有人」在規定期限內停止使用或恢復原狀。

3. 違規行為發生在《區域計畫法》時期，但至今仍未改善或已結束，會被《國土計畫法》處罰嗎？

回應方向初擬：

(1)如果違規行為已在《區域計畫法》時期終了（或結束），則此類違規行為屬於過去的行為，原則上不能依《國土計畫法》第 38 條的第 1 項至第 3 項規定追溯處罰，也不能再依已停止適用的《區域計畫法》進行處罰。但如果該**違規行為所造成的「違法狀態」仍持續存在**（如違規建物仍未拆除），地方主管機關**可以依《國土計畫法》第 38 條第 4 項至第 6 項的「管制性不利益處分」，要求限期停止使用、變更使用或拆除地上物，以恢復原狀**，且這類處分不受裁處權時效的限制。

(2)如果違規行為從《區域計畫法》時期持續到《國土計畫法》實施後未終止，則因**該違規行為的裁處權時效尚未開始計算**，主管機關可依《國土計畫法》第 38 條第 1 項至第 3 項規定進行處罰，並可根據同條第 4 項至第 6 項，要求停止使用變更使用或拆除地上物，以恢復原狀。

4. 若《區域計畫法》已裁處「限期改善」，轉軌至《國土計畫法》後，跨期該怎麼辦？會不會馬上就會被處罰？

回應方向初擬：

根據《區域計畫法》第 21 條所裁處的限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀等「限期改善」處分，基於《行政程序法》第 8 條誠信原則考量，即使《國土計畫法》已生效，**在改善期間內，仍不會因為尚未完成改善而被處罰**。但一旦該改善期限屆滿且違規狀態依然存在，主管機關就可以依《國土計畫法》規定發出新的限期改善命令，若屆期仍未改善，主管機關將啟動按次處罰並進行相關行政執行程序。

5. 如果買到或繼承一筆有違規使用的土地或建物，需要負責嗎？

回應方向初擬：

(1) **罰鍰只針對「行為人」(且須具備故意或過失)**。單純買到或繼承土地或建物，不會因前手的違規而被處罰；主管機關仍可在時效內對原行為人進行裁罰。

(2) 但對於管制性不利益處分（恢復合法的行政處分，如限期恢復原狀、拆除等），則有不同情況。當**找不到原行為人時，機關可依序要求「使用人、管理人、所有人」負責恢復土地或建物至合法狀態，即便他們不是原行為人**，仍可能需要承擔恢復義務，這類處分不需要證明其為故意或過失。

6. 如果違規行為同時違反《國土計畫法》及其他法律（如環保法規），會被重複處罰嗎？

回應方向初擬：

(1) 不會。當同一違規行為同時違反多個法律義務時，根據《行政罰法》第 24 條規定，主管機關**應選擇法定罰鍰金額較高的法規進行處罰，且處分金額不得低於各法規所規定的最低罰鍰金額**。這樣的處罰方式符合「一行為不二罰」原則。

(2) 若違規行為同時涉及刑法，依《行政罰法》第 26 條第 1 項規定，**原則上應優先依刑事法律處罰，並不再依《國土計畫法》科處行政罰（罰鍰）**。但若為達到公共目的，主管機關仍可根據需要，對行為人勒令停業、沒入等其他類型的行政罰，或根據《國土計畫法》第 38 條第 4 至 6 項的管制性不利益處分（如停用、拆除、恢復原狀等），這些處罰不構成重複處罰。

7. 如何計算違規面積？跨地號或跨國土功能分區又會如何計算？

回應方向初擬：

(1) 違規面積是以**實際從事違規使用所覆蓋的土地面積進行計算**。如果同一違規行為橫跨多個地號，則會**以實際違規使用的面積為準**，而不是將所有地號登載的總面積全部相加。

(2) 若能客觀區分為不同違規情形者，則會**分別處罰並計算面積**；但若這些違規行為間**具產業運作上的依存關係或主從關係，則會將所有涉及的相關面積累積計算**，以判斷是否達「一定規模」標準。具體認定標準可參考《一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準》。

(3) 如果違規行為跨越兩種或更多不同國土功能分區，根據《一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準》第 4 條規定，**會採更嚴謹認定標準來判斷是否達「一定規模」**，因為這類行為對環境的衝擊是連續的，不會因法令切割為不同分區就當作不同行為。

8. 如果我已經拿到土地使用許可，但還沒繳交國土保育費等條件，可以開始動工或使用嗎？

回應方向初擬：

(1) **不可以，拿到「使用許可」並不等同於可以立刻施工或使用。**根據《國土計畫法》第 29 條第 1 項規定，使用許可在法定條件（如分割與移轉登記公共設施用地、繳交國土保育費與影響費、按計畫申請變更使用地等）未完成前，只具「外部效力」，也就是行政處分（使用許可）已正式生效，當事人知悉後即可進行後續程序。但實際的「內部效力」，也就是可以依使用計畫開始施工或使用的權利，只有在法定條件均完成後才會正式生效。因此，在未繳交相關費用或完成其他條件前，不能動工或使用。

(2) 考量使用許可核發後已發生「外部效力」，因此申請人未按《國土計畫法》第 29 條第 1 項各款事項辦理而逕實施開發建築或整地行為，將被視為「未依許可使用計畫進行使用」，應構成《國土計畫法》第 38 條第 2 項第 2 款情形，處罰 30 萬至 150 萬元。若使用行為違反土地國土功能分區容許使用項目規範，且達一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊，則可能構成第 38 條第 1 項得更嚴重違規，處罰金額可高達 100 萬至 500 萬元。

七、議題 7：國土計畫法申請土地使用方式及與區域計畫法制度之銜接

(一)背景說明

基於國土計畫以計畫引導使用精神，未來各項土地使用應符合國土功能分區及其分類之土地使用指導，並按其使用性質及面積規模，分別循「免經申請同意」、「應經申請同意」或「使用許可」程序辦理，並按核准計畫用途使用，惟國防、重大公共設施或公用事業計畫得於各國土功能分區申請使用。

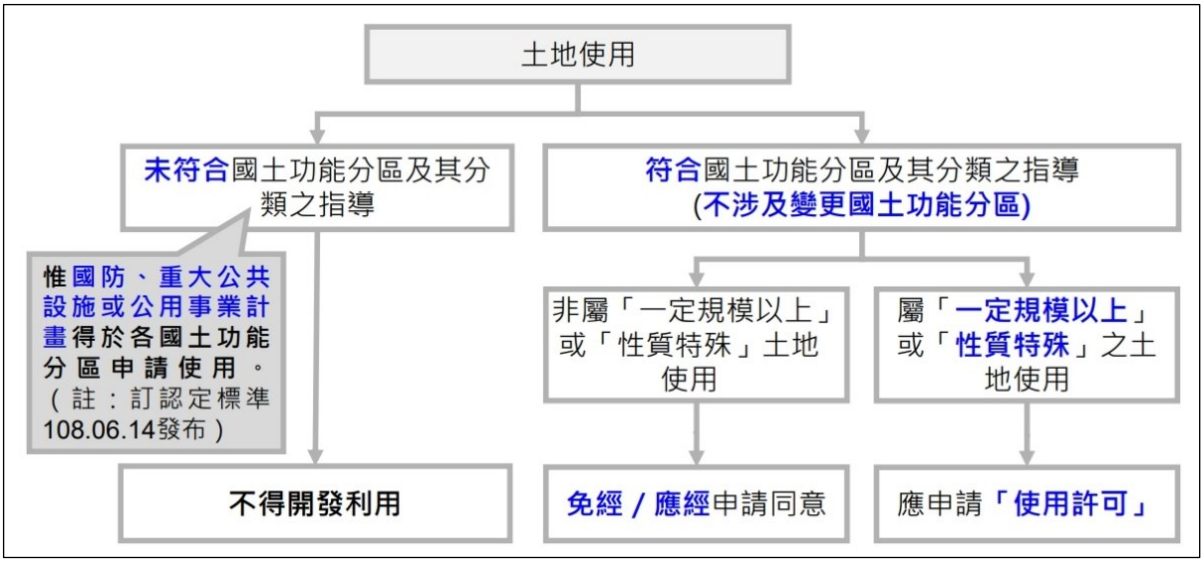


圖 2.2.9 國土計畫之土地使用申請機制

(二)內容說明

1. 應經申請同意作業概要

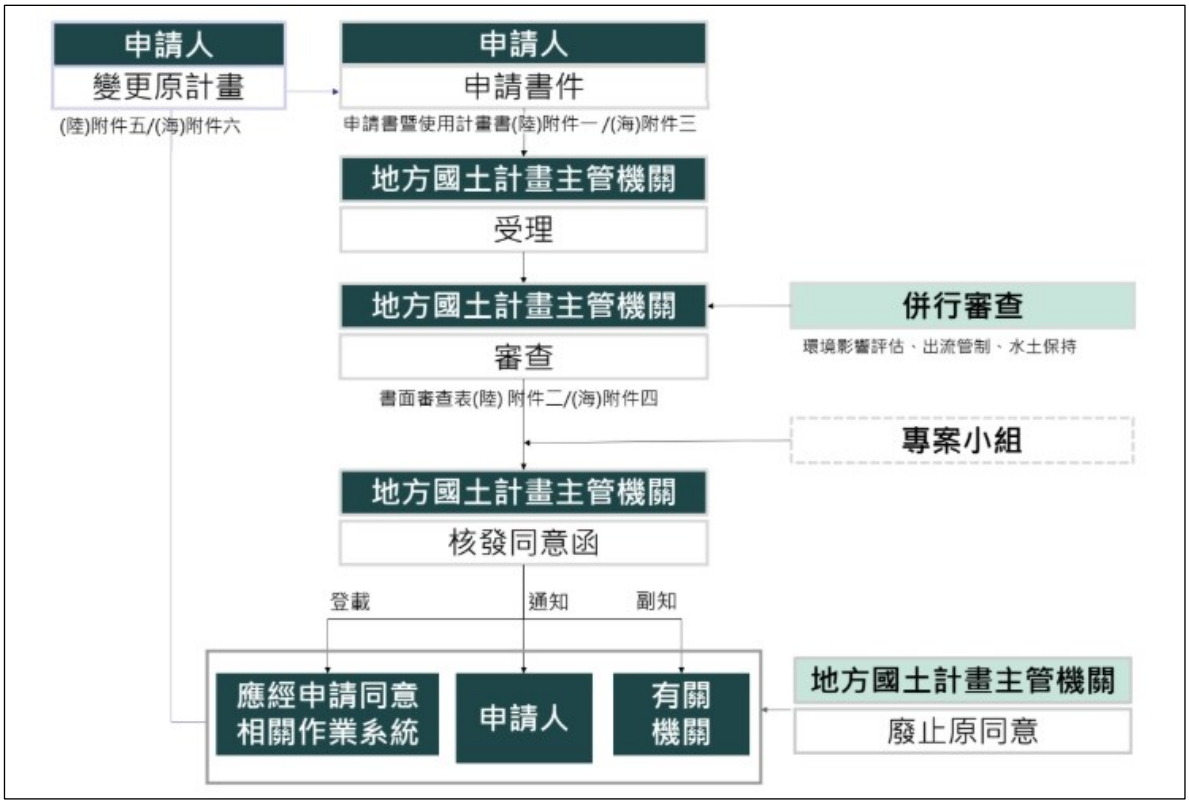


圖 2.2.10 應經申請同意申請流程

(1)審查制度設計重點

A. 簡政便民之申請書件與審查程序

考量應經申請同意案件為**非屬性質特殊且係一定規模以下**之使用，申請書圖文件及審查程序以簡政便民為原則。

B. 強化機關之審查效率

(A)以審查表方式書面審查。各項審查對應明確之府內主責機關（單位），逐項勾選完成即得准駁，並保留必要時得組成專案小組審查之行政裁量彈性。

(B)審查事項係以客觀事實判斷為主，如：文件是否具備、符合土地使用管制規定與否，減少行政機關之價值判斷或裁量空間。

C. 明確區分與各目的事業主管機關之權責分工

(A)如屬其他目的事業法令已審查事項(如滯洪設施、不得建築區位)，避免重複審查，原則回歸其他目的事業法令辦理（如《農業發展條例》、《水利法》、《水土保持法》、《建築技術規則》)。

(B)與興辦事業計畫、環評、水保等有關審查採平行審查方式。國土計畫主管機關裁定准駁前，僅需取得目的事業主管機關支持之意見文件。(《環評法》§14、《水保法》§12）

(C)無須待完成回饋金、取得水土保持完工證明書等事項即得變更使用地。

(2)應經申請同意申請作業

依《國土計畫法》規定申請使用者，**應提出應經申請同意申請之情形，**依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）容許使用情形表，就使用項目及其細目於前開國土功能分區各分類中訂定有「免經申請同意」(●)、「應經申請同意」(○）及「不允許使用」(×）等使用情形。屬應經國土計畫主管機關同意使用「○」，**應向地方國土計畫主管機關**提出申請。

若申請案件**跨越 2 個**以上直轄市、縣（市）行政轄區或海域管轄範圍者，應**分別**向所在地直轄市、縣（市）主管機關申請，並由申請使用所占面積較大之直轄市、縣（市）主管機關會同其他直轄市、縣（市）主管機關審查後，會銜同意。

A. 國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區應經申請同意申請應備書件

(A)必要文件

- ■ 申請範圍（附申請範圍圖）。
- ■ 申請人清冊（附證件影本）。
- ■ 土地及建築物權利證明文件國土功能分區通知書。
- ■ 1 年內之環境敏感地區查詢結果文件。
- ■ 使用項目（細目）之目的事業主管機關原則同意或支持意見文件。

(B)其他文件

- ■ 涉及環境敏感地區，各該環敏區主管機關認定未違反其主管法

規之禁止或限制規定之意見文件。

- ■ 涉及水庫集水區範圍（供家用或供公共給水）者，應檢附土砂災害（以**水土保持審查同意文件取代**者，應併同檢附）、水質污染（環境保護主管機關）、保水及逕流削減相關影響分析及因應措施（水利主管機關）之相關主管機關同意文件。並應檢附設置雨、廢（污）水分流及廢（污）水處理設施，排出區外或處理至符合水源水質水量保護區放流水標準後排放區內水體（環境保護、下水道主管機關）之主管機關同意文件。
- ■ 特定工業設施使用者，檢附特定工廠登記核准文件。
- ■ 位於城鄉發展地區第 2 類之 3 地區者，應檢附其劃設目的主管機關認定未妨礙其劃設目的之意見表示文件。依循全國國土計畫土地使用指導事項並避免影響未來使用許可之開發利用。考量是否影響未來使用許可之開發利用應視是否影響其劃設目的而定，故於附表之審查表規定，如位於城鄉發展地區第 2 類之 3 者，應具備其劃設目的之目的事業主管機關意見文件。
- ■ 依《原住民族基本法》第 21 條取得完成諮商之證明文件。

(C)查詢國土功能分區分類方式

- ■ 方法一：至國土功能分區通知列印系統辦理（線上申請）。
- ■ 方法二：向直轄市、縣（市）國土計畫主管機關、地政事務所或鄉（鎮、市、區）公所之地政便民工作站提出申請（臨櫃申請）。

(D)使用項目（細目）之目的事業主管機關原則同意或支持文件

- ■ 參考現行開發許可有關興辦事業之目的事業主管機關**同意籌設、推薦或核定等及其他相關支持意見之文件**定等執行方式。
- ■ 前開興辦事業計畫於土地使用計畫許可後尚有核定設置或開放使用等程序應踐行。後續實際執行興辦事業計畫之**目的事業主管機關得表示興辦事業計畫依主管法規是否應先核准、是否符合目的法規或政策、不反對**等意見。

(E)使用計畫書

- ■ **基本說明**：計畫目的及法令依據、現況分析之位置圖、土地使用現況。
- ■ **使用規劃**：基地中是否有部分為非申請範圍之地區，如有，如何維持該等地區原有通行機能。申請二項以上之使用細目之複合性使用，應說明各使用細目間之關係、複合型態為垂直複合性使用或是平面複合性使用，並以圖說示意複合之方式。
- ■ **土地使用管制事項**
  - **使用項目(細目)**：查閱容許使用表之容許使用情形。
  - **使用強度**：依國土計畫使用許可申請辦法規定申請使用者，適用下表 2.2.5 規定。

表 2.2.5 國保地區、農發地區、城發地區之建蔽率及容積率上限表

國土功能分區及其分類			建蔽率（%）	容積率（%）
國土保育地區	第一類		十	三十
	第二類		二十	六十
農業發展地區	第一類		三十	九十
	第二類		五十	一百二十
	第三類		四十	一百二十
	第四類	平地	六十	一百二十
		山坡地	四十	一百二十
城鄉發展地區	第二類之一	平地	六十	一百二十
		山坡地	四十	一百二十
	第三類	平地	六十	一百二十
		山坡地	四十	一百二十

註：上開山坡地範圍依中央及直轄市農業主管機關公告範圍為準。

- **通行機能**：是否**鄰接**得指定建築線之道路、基地中有部分為非申請範圍之地區者，是否載明維持該等地區原有通行之功能
- **隔離綠帶（設施）之設置、綠地之設置**：是否於基地邊界設置至少 1.5M 隔離綠帶或設施，設置項目包括具有隔離效果之道路、平面停車場、水道、公園、綠地、滯洪池、蓄水池、廣場、開放球場等開放性設施。

表 2.2.6 隔離綠帶（設施）之設置、綠地設置相關 Q&A

Q：申請滯洪池、道路、停車場、公園是否要設置隔離綠帶或設施？	A：申請使用項目屬線狀設施或隔離設施者，免設置隔離綠帶或設施。
Q：國土保育地區申請特定工業設施是否應設置隔離綠帶或設施？	A：屬特定工業設施使用，依其主管法令得免留設隔離綠帶或設施，從其規定
Q：農 4、城 2-1、城 3 是否應設置隔離綠帶或設施？	A：係提供住宅、產業或特定活動之地區，容許較高強度之城鄉發展活動使用，故原則免予設置緩衝綠帶（設施）。 毗鄰國土保育地區、農業發展地區者仍應於毗鄰處設置隔離綠帶（設施）。但申請使用項目於毗鄰之前開功能分區為免經申請同意使用項目或非屬應設置隔離綠帶或設施者，不在此限。 外部影響程度較高之使用項目（如礦業群組、廢棄物清除處理設施、寵物生命紀念設施、殯葬設施、具規模之住商、觀光群組）仍應設置隔離綠帶（設施）。

註：申請使用項目屬線狀設施或隔離設施者，免設置隔離綠帶或設施。

- **綠地**：是否載明設置 10%綠地

表 2.2.7 需規劃全區 10%土地為綠地之使用項目

使用項目需規劃全區 10%土地為綠地	礦業	於各國土功能分區及其分類均有鄰避性之使用項目，應盡量避免對所在地區鄰地環境及景觀產生外部衝擊。
	廢棄物處理設施	
	殯葬設施	
	寵物生命紀念設施	
	住商群組	具人、車活動密度高、定點停留時間長或具備住宿功能等特性。 ■ 國、農＞1 公頃； ■ 農 4、城 2-1、城 3＞2 公頃
	觀光群組	

註：隔離綠帶計入綠地。

- **必要性服務設施之設置**：是否載明設置 30%必要性服務設施（含綠地）及其項目，指綠地、公園、道路、廣場、滯洪池、水土保持設施、污水處理設施、自來水設施、電力設施、電信設施、公用設備、停車場等設施。其實際配置區位及各項目面積應依興辦事業計畫及建管單位審查結果辦理。
- **環境敏感地區之土地使用指導事項**：申請範圍位於環境敏感地區者，是否符合各該環境敏感地區主管法規規定，應檢附各該環境敏感地區主管機關認定未違反其主管法規之禁止或限制規定之意見文件。

B. 海洋資源地區應經申請同意應備書件

(A)申請書

- ■ 申請範圍（附申請範圍圖）。
- ■ 申請人清冊（附證件影本）。
- ■ 1 年內之環境敏感地區查詢結果文件。
- ■ 使用項目（細目）之目的事業主管機關原則同意或支持意見文件。
- ■ 土地權利證明文件。

(B)使用計畫書

- ■ **基本說明**：目的及內容、位置圖、區位（與陸地之相對位置、距離、水深地形、航運、重要設施（含中央主管機關已核准之海域用地區位許可、使用許可、或直轄市、縣（市）主管機關已核准使用同意範圍））。
- ■ **因應措施**：涉及既有使用或設施之因應措施；涉及環境敏感地區之因應措施；船舶航行作業影響使用計畫對海域周圍船舶航行作業之因應措施。

表 2.2.8 預計開發或使用期間及使用期間屆滿之處理方式案例說明

案例：波浪發電設施	
預計開發或使用期間	本計畫預計於 113 至 114 年進行現場佈置，佈置完成後原則上進行**1 年之運轉測試**，於此期間進行監控、調校及測試評估工作，如經評估機組穩定性佳，對於綠島整體電力供應確有助益，屆時再研議轉作商轉機組（20 年）。
使用期間屆滿之處理方式	使用屆期前，原則上先由水面上設施（波浪發電機組與附屬電氣設施）開始拆除，而後為水面下沉廂底座結構體之處理，沉箱結構可以視為現成的人工魚礁使用，或作為碼頭前的防波設施，屆時將配合地方（縣政府、鄉公所、漁會等利害關係人）需求作最恰當之處理規劃
案例：水域遊憩活動	
參考設定地上權存續期間上限，預計使用 70 年，使用年限屆滿恢復原狀。	

表 2.2.9 涉及既有使用或設施之因應措施案例說明

案例：涉及中央主管機關已核准區位許可（港區）	
已取得既有使用或設施目的事業主管機關原則同意文件	貴局為辦理○○區**水域遊憩活動規劃**，向本分公司申請使用管理該區部分水域，作為水域遊憩活動範圍，考量前揭規劃有活化○○區親水遊憩活動之益，可帶動該區觀光人潮並促進地方觀光經濟發展，本分公司**原則同意貴局於本水域辦理**依「水域遊憩活動管理辦法」所定義之水域遊憩活動，惟不得有供特定人使用營利之行為（經本分公司同意由貴局授權辦理活動除外）。
因應措施	依目的事業主管機關意見辦理或提出其他替代措施

表 2.2.10 涉及環境敏感地區之因應措施案例說明

案例：水產動植物繁殖保育區	
已取得既有使用或設施目的事業主管機關原則同意文件	查本案基地位屬本府依據《漁業法》第 44 條第 1 項第 4 款、第 9 款及第 45 條，於 103 年 4 月 25 日公告「修正本縣綠島漁業資源保育區位置及有關限制事宜」之「環島分區」，該公告第 4 點第 3 款載明「於本保育區內從事各項觀光、遊憩、漁撈活動或進行開發等，不得有破壞海洋生物棲地環境之行為」。考量本案為配合國家**發展再生能源政策，爰予同意辦理**，惟請開發單位施工時應採取必要措施，對於可移置之珊瑚等物種應予移置，以降低對海域生態之破壞與影響。
因應措施	依目的事業主管機關意見辦理或提出其他替代措施

表 2.2.11 使用計畫對海域周圍船舶航行作業之因應措施

案例：波浪發電設施	
申請人主張	本計畫在考量船舶航行作業於選址時已避開港口航線，因為○○港無固定的船期與船班，所以選擇在港口航道出口的外側進行試驗並不會影響航道航行與安全。試驗機組設置時，將依交通部航港局「航路標識設置技術規範」要求，**設置相關浮標及燈浮標於試驗區域**
漁業主管機關之書面意見	本案申請範圍為我國漁民傳統作業海域，施工作業將直接影響漁民航行安全，**請申請單位應持續與漁會妥適溝通並取得共識，**避免不必要爭端，並注意警戒海上往來漁船（筏）航行安全，將相關作業時程及範圍等資料於作業 7 日前提供相關漁會公告周知。

(3) 同意案件計畫管制方式

A. 如何查詢計畫管制依據

民眾或申請人如需查詢土地所在區域之管制規定，可透過國土功

能分區通知書、國土功能分區及使用地資訊系統進行確認，另應經申請同意審查機制將透過審查表其他注意事項，徵詢有關機關應辦理事項，後續並於同意函提醒申請人，民眾可上應經申請同意審查作業及書件查詢系統查閱同意函了解相關計畫辦理情形。

B. 需辦理變更計畫之情形

(A)情境一：增、減使用計畫面積、範圍

因地籍測量、分割或坐標測量誤差或誤植，致增、減使用計畫面積、範圍者，申請人應按變更前、後申請範圍及面積差異，製作變更內容對照表，送請直轄市、縣（市）主管機關同意，免依變更計畫申請書件及程序辦理。

(B)情境二：

變更土地使用管制事項之 7 項審查條件：使用項目（細目）、使用強度、通行機能、隔離綠帶（設施）之設置、綠地之設置、必要性服務設施之設置、環境敏感地區之土地使用指導事項。

C. 同意案件廢止之情形

(A)國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區

- ■ 情境一：申請人自行申請廢止。
- ■ 情境二：違反同意之使用計畫書，經直轄市、縣（市）主管機關限期改善而未改善。
- ■ 情境三：
  - ● 興辦事業計畫經目的事業主管機關不同意使用、廢止或失其效力。
  - ● 環境影響評估審查結論認定不應開發、廢止或失其效力。
  - ● 出流管制計畫書、水土保持計畫經水利或水土保持主管機關不同意、廢止或失其效力。

上述情境三之三種情形，通知直轄市、縣（市）主管機關，直轄市、縣（市）主管機關應廢止原同意並副知有關機關，再由地方主管機關刪除使用地資訊。

(B)海洋資源地區使用期間之廢止與期限規定

- ■ 直轄市、縣（市）主管機關同意海洋資源地區案件，其使用期間屆滿前 1 年，得重新申請。
- ■ 同意案件使用期間屆滿或原同意經廢止或失其效力，直轄市、縣（市）主管機關應於中央主管機關建置之應經申請同意相關作業系統刪除使用地資訊。

2. 使用許可作業概要

於符合《國土計畫法》第 21 條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第 26 條規定之書圖文件申請使用許可。

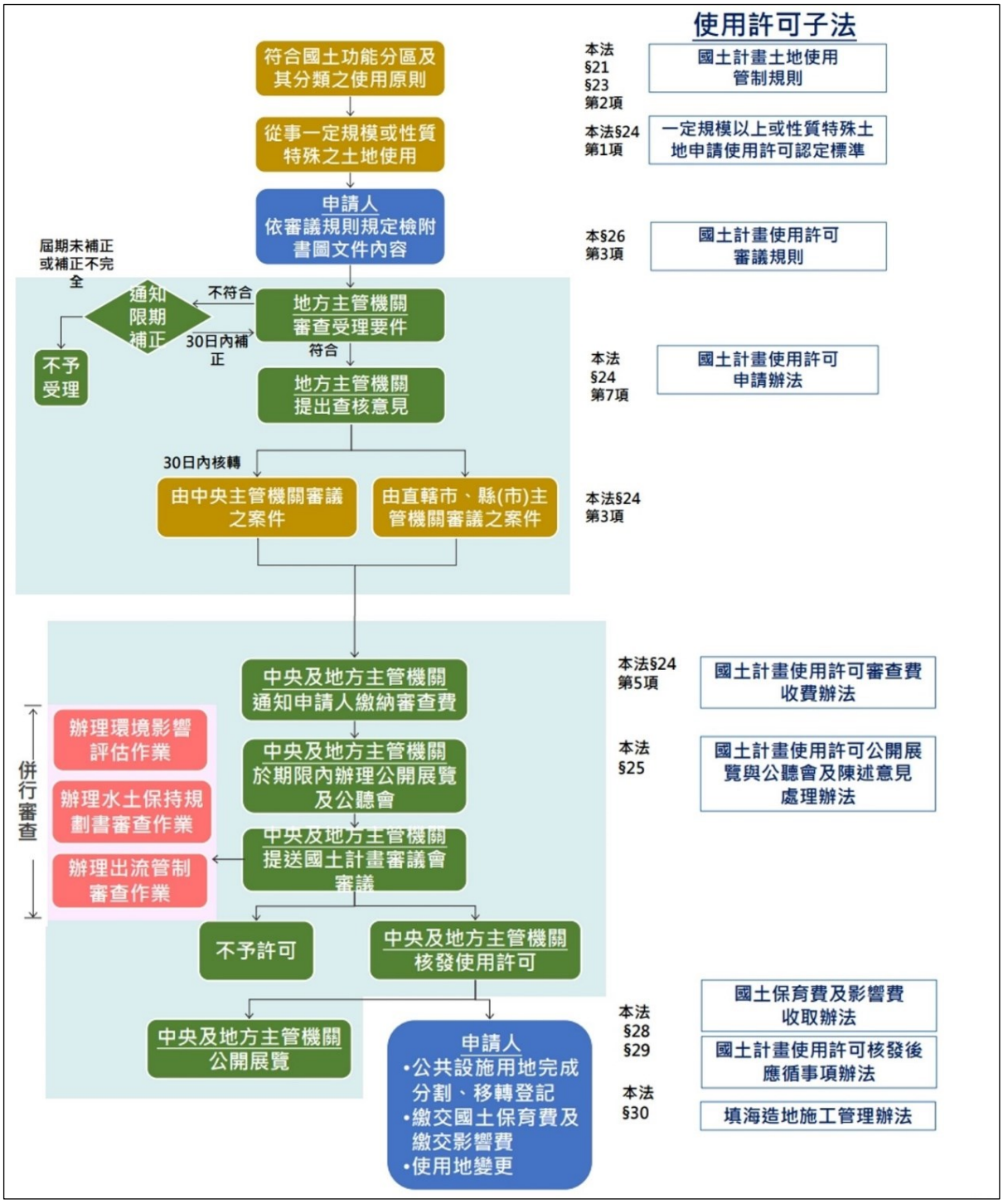


圖 2.2.11 使用許可申請流程與子法關聯

(1) 審查制度設計重點

A. 應辦理使用許可之適用情形

基於國土計畫以計畫引導使用之精神，未來各項土地使用應符合國土功能分區分類之土地使用管制規定，並按其使用性質及面積規模，分別循「免經申請同意」、「應經申請同意」或「使用許可」等程序辦理，並按核准計畫用途使用。

依《國土計畫法》第 24 條規定，於符合第 21 條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第 26 條規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以

上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。

B. 使用許可申請對象：一定規模

(A)應經國土計畫主管機關同意使用項目，達應申請使用許可規模

- 通案情形：一定規模以上之認定基準，國土保育地區及農業發展地區第 1～3 類之使用面積為 2 公頃以上，農業發展地區第 4 類為 3 公頃以上，城鄉發展地區之使用面積為 5 公頃以上，海洋資源地區為工程相關使用（輸油（氣）管線（道）及相關設施）長度達 30 公里以上。
- 屬辦理農村社區土地重劃之申請案件使用面積 3 公頃以上。
- 依各國土功能分區及其分類之容許使用項目，參酌各目的事業主管機關有關規模限制之規定（目的事業主管法令對使用項目訂有規模之上限或下限）、評估規模大小之影響程度、廣泛蒐集各目的事業主管機關之意見，就實務執行經驗訂定例外情形，如表 2.2.12 所示。

表 2.2.12 各國土功能分區使用許可規模認定基準例外情形表

分類	使用項目	使用面積
國土保育地區		
農業	休閒農業設施 （註：依《休閒農業輔導管理辦法》§21 第 1～4 款設施，達 1 公頃）	10 公頃以上
工業	特定工業設施	2～5 公頃
工業	特定工業設施	
工業	2～5 公頃維生基礎公共設施	2～5 公頃
維生基礎	水源保護設施、自來水設施、水利設施	5 公頃以上
	5 公頃以上水源保護設施（水庫）、水利設施（防洪排水設施） （註：必要性附屬設施使用面積認定）	2 公頃以上
特殊	國防設施	30 公頃以上
農業發展地區		
農業	農作產銷設施、水產設施、畜牧設施、動物保護相關設施、農業改良試驗場地及設施	5 公頃以上
	休閒農業設施 （註：依《休閒農業輔導管理辦法》§21 第 1～4 款設施）	10 公頃
住商	住宅（不含民宿）	3 公頃以上
工業	特定工業設施 （註：依《工廠管理輔導法》§28-10）	2～5 公頃
維生基礎	公共設施－自來水設施、水利設施	5 公頃以上
	水利設施（防洪排水設施）（註：必要性附屬設施使用面積認定）	2 公頃以上
一般性公共設施	教育設施（學校）	5 公頃以上
能源	再生能源設施	5 公頃以上
特殊	國防設施	30 公頃以上

分類	使用項目	使用面積
農業發展地區		
觀光	運動或遊憩設施（高爾夫球場與其附屬建築物及設施）	10 公頃以上
礦業	礦業使用及其設施（不含採礦）、營建剩餘土石方處理設施	2 公頃以上
工業	特定工業設施 （註：依《工廠管理輔導法》§28-10）	2～5 公頃
一般性公共設施	廢（污）水處理設施、水利設施（防洪排水設施）之必要性附屬設施 （附註：使用面積認定）	2 公頃以上
	教育設施（學校）	10 公頃以上
能源	油（氣）設施、電力設施	2 公頃以上
特殊	國防設施	30 公頃以上

(B)申請範圍跨 2 個以上國土功能分區，使用許可規模之認定方式

屬跨國土保育地區、農業發展地區或城鄉發展地區者，**使用面積為 2 公頃以上**。但屬休閒農業設施者，使用面積為 10 公頃以上；屬自來水設施、水利設施者，使用面積為 5 公頃以上；屬國防設施者，使用面積為 30 公頃以上。屬跨陸域國土功能分區及海洋資源地區者，達其中之一認定基準即應申請使用許可。

(C)毗鄰累積計算標準

同一或不同申請人向主管機關提出 2 個以上應經同意使用之案件，其申請使用範圍毗鄰，且經目的事業主管機關審認屬同一使用計畫性質者，應累計計算，累計使用面積或長度達認定標準所定規模者，應申請使用許可。

- 累計時點：以國土法正式上路後。
- 2 個以上興辦事業計畫。
- 計畫範圍毗鄰。
- 認定屬同一興辦事業。
- 附註：考量線狀設施（如鐵、公路、自來水管線、灌排圳路等）土地利用型態通常為穿越性及具區域發展性之公共設施或維生設施，陸域國土功能分區屬於「○」之線狀設施一律採以應經申請同意辦理。

(D)直轄市、縣（市）國土計畫另有規模規定者，不受使用許可認定規模之限制

直轄市、縣（市）政府依全國國土計畫指導事項，考量地方發展特性得於直轄市、縣（市）國土計畫指定申請土地使用許可之範圍，其指定範圍若未達或超過本標準之一定規模規定，仍應依該直轄市、縣（市）國土計畫申請使用許可。

C. 使用許可申請對象：性質特殊

考量使用性質特殊之申請案件具有擾動重要自然資源地形地貌、產生環境生態污染外部性...等疑慮，**無論使用規模均應申請使用許可，如表 2.2.12 所示。**

表 2.2.13 性質特殊項目與細目

使用項目	細目	備註
填海造地	填海造地	指於海域進行築堤、排水、填土及造陸之行為
油（氣）設施	石油煉製及其必要附屬設施	屬重大之公共設施或公用事業
礦業使用及其設施	採礦、石油、天然氣採礦	
土石採取及其設施	採取土石、土石採取廠房暨產品加工之設施	
寵物生命紀念設施	寵物生命紀念設施	
殯葬設施	公墓、殯儀館、火化場	
廢棄物清除處理設施	一般廢棄物、事業廢棄物處理設施	限廢棄物衛生掩埋場、廢棄物封閉掩埋場及廢棄物焚化處理廠

(2)使用許可申請程序

A. 受理及申請

使用許可申請作業系統操作程序如圖 2.2.12 所示：

(A)申請人應將申請資料上傳至中央主管機關建置之使用許可相關作業系統。

(B)申請案件經直轄市、縣（市）主管機關審查符合受理要件，始得受理。

(C)申請範圍跨 2 個以上縣市行政區者，申請人應向所占面積較大之直轄市、縣（市）主管機關提出申請受理主管機關並會商其他機關提供審查意見。

B. 受理要件

(A)符合《國土計畫法》第 23 條第 2 項至第 4 項管制規定（《國土計畫土地使用管制規則》(草案)、《原住民族土地及海域土地使用管制規則》、地方另訂土地使用管制規則；應經申請同意使用項目○/①、②)

(B)符合一定規模以上或性質特殊之認定標準，其中填海造地案件限於城鄉發展地區申請。

(C)屬《國土計畫法》第 17 條規定所定性質重要且在一定規模以上之部門計畫，已於先期規劃階段徵詢同級國土計畫主管機關之意見。

(D)符合國土計畫使用許可審議規則應檢附相關書圖文件

- ■ 檢附齊備之申請書及使用計畫
- ■ 使用計畫範圍內土地與建築物所有權人同意證明文件。但申請使用許可之事業依法得為徵收或依農村社區土地重劃條例得申請重劃者，免附。
- ■ 興辦事業之目的事業主管機關同意籌設、推薦獲核定等及其他相關支持意見之文件。

■ 其他必要之文件（水源供應、電力、電信及垃圾處理等文件、環境敏感地區查詢）。

(E)直轄市、縣（市）主管機關受理申請後，應擬具初審意見。屬中央主管機關審議之案件，直轄市、縣（市）主管機關應於受理後 30 日內將申請案件之相關書圖，併同初審意見，核轉中央主管機關審議。

(F)中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關應通知申請人限期繳納審查費。

C. 審議方式及期限

(A)主管機關收受審查費後，應依《國土計畫法》第 25 條規定辦理公開展覽及舉行公聽會，**並彙整人民或團體於公開展覽期間陳述之意見及參採情形**，併同申請使用許可書圖文件，提送同級國土計畫審議會審議。

(B)使用許可與其他主管機關之審查得採**併行方式**辦理，以提高審議效率。

D. 資訊公開方式

本辦法申請案件之審議進度及相關資訊，主管機關應上傳至中央主管機關建置之**使用許可相關作業系統**。



圖 2.2.12 使用許可作業系統示意圖

E. 使用許可之變更

(A)使用許可變更之情境

為因應不同類型之使用許可案件在後續執行過程中可能出現計畫內容調整或用途改變之情況，應明確區分「是否變更計畫性質」作為判斷程序路徑之依據，並釐清舊有制度轉軌下各類案件之適用對應方式：

■ 未變更計畫性質者，得辦理變更使用計畫，並應檢附計畫變更對照表說明修正前後之差異內容，

■ 變更計畫性質者，應廢止原核定之使用計畫，並重新申請許可。
■ 在舊制度轉軌過程中，尚存部分使用許可案件係源自區域計畫法下之開發計畫，若未變更性質，辦理使用許可程序，若涉及性質變更，則應廢止原許可，並重新檢討國土功能分區。
■ 原依獎勵投資條例核定之工業區類型，若未變更性質，由工業主管機關依權責辦理審查，若涉及性質變更並重新檢討國土功能分區。

(B)變更使用計畫認定原則

使用許可依《國土計畫法》第 27 條及第 38 條規定，許可計畫管制依據及裁罰判定方式以許可計畫範圍之「使用地類別」、「使用配置」、「項目」、「強度」為主，以其作為許可計畫變更認定原則之基礎：

■ 增加或減少原許可計畫範圍：指開發基地超出或小於原核准計畫範圍。
■ 變更土地使用配置：變更原許可計畫之公共設施、公用設備、必要性服務設施、緩衝綠帶等配置區位。
■ 增加使用項目：增加使用項目經目的事業主管機關認定**影響原核准興辦事業設施之相容性。**
■ 增加使用強度：增加原核准使用計畫之樓地板面積、建築用地面積、建蔽率及容積率等。
■ 變更經國土計畫審會審議決定內容：變更使用許可審議規則規定之**情形特殊或例外情形**與《國土計畫法》第 28 條第 4 項**影響費數值**等須經國土計畫審議會審議事項。

(C)變更內容對照表認定原則

為利變更內容單純類型明確化，未來使用許可程序針對該類型案件將採「**正面列舉**」方式規定。依《國土計畫法》第 24 條第 4 項規定，**屬變更內容性質單純者，其程序得以簡化**，申請人製作變更內容對照表送主管機關備查後，通知申請人及有關機關，**免辦理公開展覽及公聽會。**

■ **因地籍測量、分割誤差、誤植或因政府依法徵收、撥用或協議價購**土地，致增加或減少原許可計畫範圍。
■ 增加使用項目，**經目的事業主管機關及有關機關認定不影響原興辦事業設施使用之相容性**者。
■ 變更土地使用管制要點且未涉及前條第 1 項各款（變更使用計畫認定原則）規定情形。
■ 變更住宅社區開發計畫之維護管理事項。
■ 變更申請人、計畫名稱、使用地名稱或更正書圖內容。

F. 使用許可失效與廢止

使用許可廢止之構成要件：

(A)違反許可之使用計畫或目的事業、水土保持、環境影響評估等相

關法規，經限期改善而未改善。

(B)興辦事業計畫、水土保持計畫或環境保護相關計畫經主管機關廢止或依法失其效力。

(C)造地施工計畫經審議駁回、廢止或不予許可。

(D)申請人自行申請廢止。

許可廢止由中央及地方主管機關提報各該國土計畫審議會審議通知直轄市、縣(市)主管機關，再由地方主管機關刪除使用地資訊。

G. 許可使用後應負擔相關使用義務

申請人取得《國土計畫法》第 27 條規定核發使用許可後，應依下列程序向直轄市、縣（市）主管機關申請辦理：

(A)將使用計畫範圍內應登記為直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）管有之**公共設施用地完成分割、移轉登記**為各該直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有。

(B)繳交國土保育費及影響費，如下表 2.2.14 所示。

表 2.2.14 國土保育費與影響費說明

項目	國土保育費	影響費
適用對象	使用許可案件之申請人	使用許可案件之申請人
收取目的	因使用許可對整體環境有一定程度之衝擊影響，為辦理國土保育及環境資源維護事項，引導開發基地往城鄉發展地區發展，鼓勵土地使用對環境更友善	基於「成長付費」原則，針對因使用許可造成**範圍外**既有公共設施（如道路、水電、停車場）之衝擊進行負擔補償
收取機關	內政部	地方政府
用途	辦理國土法規定之補償支出	用於該使用許可案相關之公共設施（如道路、停車場、消防等）之**設置、改善、維護或管理**，以降低開發帶來的負面外部成本
	國土規劃研究、調查、土地利用監測	
	管理及總務支出	
	其他國土保育事項	
	專款專用	

(C)國土保育費計算公式（陸域）

如下圖 2.2.13 所示，申請使用範圍獲准許可當期公告土地現值平均值× $\sum i$（申請使用範圍改變地表類型之土地面積環境衝擊係數）×陸域國土功能分區**土地使用係數（%）**，以「環境衝擊係數」鼓勵申請人對於地表改變、施設利用友善，減輕對自然界之危害。

	申請使用範圍 改變地表情形		類型	環境衝擊 係數(%)
1	改變原始地形地貌	有人工鋪面	包含建築設施、無建築設施但具人工材料之鋪面或水體底部	5
2		無人工鋪面	經常性大規模改變地形之使用行為	3
3			大規模改變地貌並佈設人工構造物	2
4			植栽或水體：維持土壤地表並植栽，或無人工鋪面之水體底部	1
5	維持原始地形地貌		無整地、挖填、改變原始地表覆蓋狀態之行為	0

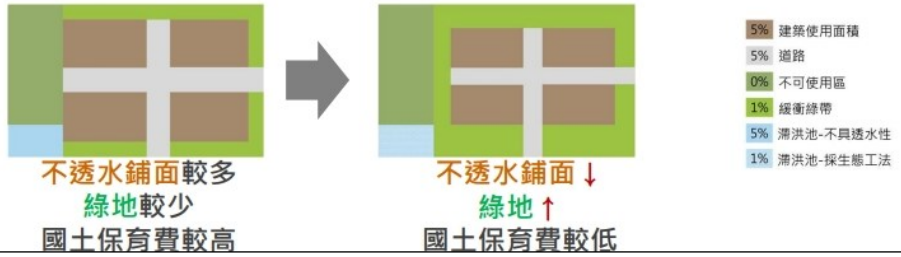


圖 2.2.13 國土保育費計算方式

(D)直轄市、縣（市）主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用。

(E)其他法律定有同性質費用收取且明定排除者，得免收取影響費（如《產業創新條例》第 34 條規定之產業創新條例回饋金）。

表 2.2.15 影響費收取必要及彈性項目

使用分類	必要項目	彈性項目
1.住商	學校（註）、聯外道路	地區公園、公用停車場、消防
2.農業	聯外道路	公用停車場、消防
3.觀光		公用停車場、消防
4.礦業		公用停車場、消防
5.工業		地區公園、公用停車場、消防
6.維生基礎公共設施		公用停車場、消防
7.一般性公共設施		地區公園、公用停車場、消防
8.能源		消防
9.特殊		公用停車場、消防
10.海洋資源地區使用行為		公用停車場

註：限於住宅使用項目下收取，考量商業使用尚無增加學校需求，住商使用分類之其餘使用項目無需收取必要項目「學校」。

(F)依使用計畫內容辦理**使用地變更**。

(G)依使用計畫完成**公共設施之興建**，並經直轄市、縣（市）政府勘驗合格及領得使用執照後，移轉登記為各該直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）所有。

(3)原區域計畫法核准之開發計畫銜接機制

A. 原開發許可案件申請變更

(A)依全國國土計畫之土地使用指導原則，依區域計畫法核發開發許可之範圍，變更原開發計畫內容，依本法使用許可規定辦理。

(B)依原《區域計畫法》核發之開發許可或開發同意，經目的事業主管機關認定未變更原興辦事業性質，依《國土計畫法》第 24 條第 7 項辦理變更使用計畫，不受第 2 條第 1 項及第 2 項一定規模之限制（**即一定要循變更計畫辦理**）。

B. 原開發許可案件之失效

(A)國土計畫土地使用管制實施後，原《區域計畫法》核准開發許可之失效規定，將依國土計畫使用許可核發後應循事項辦法第 13 條規定辦理。

(B)有關期限計算方式，**基於公平性不再重新起算，將延續現行《非都市土地使用管制規則》規定第 23 條及第 23-1 條之起始日。**



圖 2.2.14 制度轉軌與銜接時程

C. 原開發許可案件許可後使用義務及程序銜接

(A)實體內容：原開發計畫之公共設施用地與設施之項目、移轉對象、維護管理責任、捐贈及完成時間，及應繳交之費用，依原區域計畫法核准之開發計畫書圖及其許可條件辦理。

(B)程序認定：涉及「程序」因原《區域計畫法》規定已無從依循，應依使用許可規定辦理使用地變更。

(4)使用許可實質審查法規

A. 使用許可審議原則及核准條件：《國土計畫使用許可審議規》（草案）

(A)現行審議作業規範架構係以開發類型為主，未來使用許可審議架構將以「國土功能分區」為主。

(B)共同許可條件與功能分區許可條件就同一事項有重複規定者，**以所在國土功能分區許可條件為准，**

(C)跨國土功能分區案件：應**個別依所涉國土功能分區許可條件辦理**。如所屬國土功能分區之一所占面積規模未達 2 公頃且比例未達使用計畫範圍總面積 10%，經國土計畫審議會同意，得依所占面積較大之國土功能分區許可條件規定辦理，其源自《國土計畫使用許可申請及審查辦法》第 2 條，考量簡化行政程序、減少多重申請負擔，故參考原《山坡地開發建築管理辦法》第 12 條設計。

B. 共同許可條件：

(A)土地使用適宜性§5～8：

■ 環境敏感地區處理原則（如地質敏感區、水庫集水區（供家用或供公共給水）等）。

■ 彰雲嘉地區之高速鐵路沿線兩側一定範圍內因應地層下陷防治之使用規範。

(B)交通與公共設施服務水準§9～14：

■ 基地對外交通通行、停車場之設置。
■ 衍生交通量對外道路服務水準衝擊改善。
■ 電力、電信...自來水等公共事業相互配合。
■ 區內公共設施及必要性服務設施之設置。

(C)自然環境及人為設施容受力§15～23

■ 坡度開發限制。
■ 滯洪及排水設施之設置。
■ 隔離綠帶或設施之留設、綠覆率、透水率。
■ 因應氣候變遷及災害之防救災計畫及作為。

(D)其他§24～29

■ 土地使用強度。
■ 違規輔導合法化案件審議原則。
■ 性質特殊與綜合型使用案件規定。
■ 海洋資源地區排除規定。
■ 農村社區土地重劃案件規定。

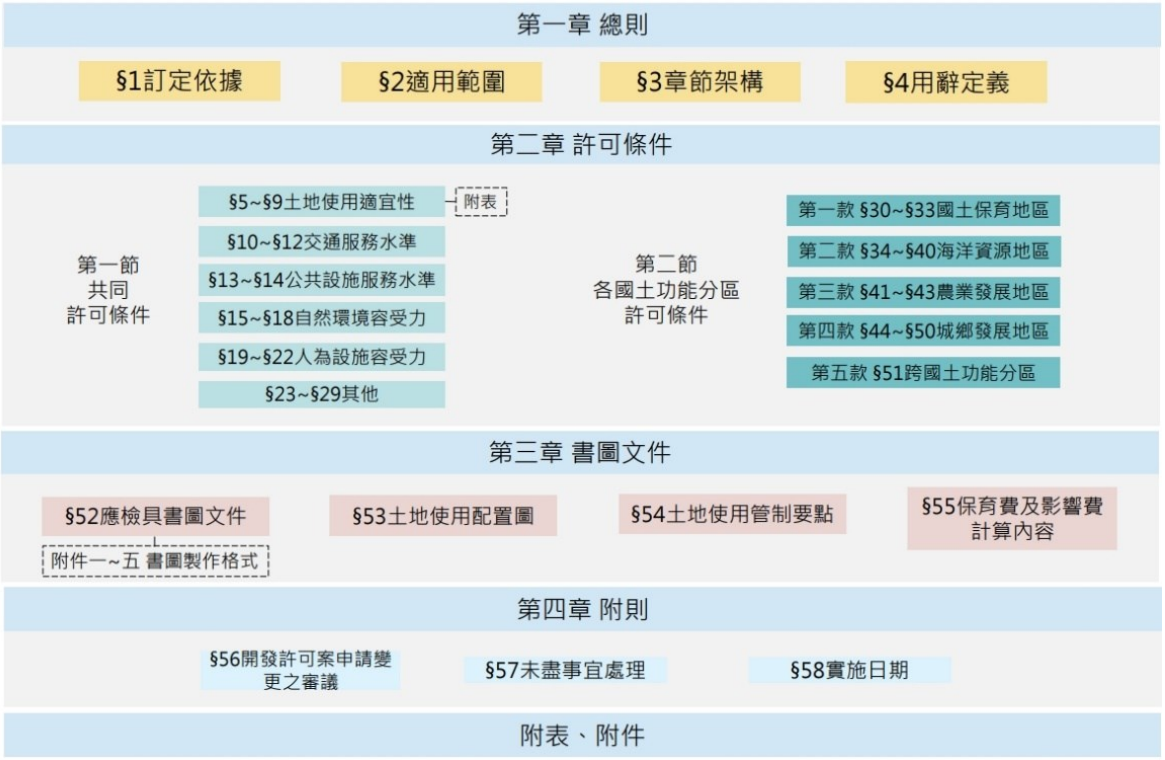


圖 2.2.15 《國土計畫使用許可審議規則》（草案）制定架構

表 2.2.16 各功能分區之使用許可條件

分區	國土保育地區	海洋資源地區
目的	就環境保護、自然保育及災害防止，為妥適之規劃，並針對該使用所造成生態環境損失，**採取彌補或復育**之有效措施。	
條件	1.最小需用原則 2.考量自然環境完整性 3.地形地貌最小擾動原則 4.彌補復育措施 《國土計畫使用許可審議規則》（草案）§30～33	1.不影響公共通行及公共水 2.最小需用原則 3.考量海域之自然生態環境與動態平衡 4.彌補復育措施
分區	農業發展地區	城鄉發展地區
目的	維護農業生產環境及水資源供應之完整性，避免零星使用或影響其他農業生產環境之使用；其有興建必要之農業相關設施，應以與當地農業生產經營有關者為限	都市成長管理、發展趨勢之關聯影響、公共建設計畫時程、水資源供應及電力、瓦斯、電信等維生系統完備性。
條件	1.不得影響農業生產環境完整性 2.不得影響農業水資源之供應 3.農業設施與當地農業生產經營之關聯	1.都市成長管理及發展趨勢之關聯影響 2.公共設施或公用建設計畫之配合 3.交通服務設施之配合 4.填海造地相關規定

C. 使用許可審議規則重點事項

(A)聯絡道路寬度

- 通案條件：基地聯絡道路，應至少有獨立 2 條通往聯外道路，其中一條其路寬至少 8 公尺以上，另一條可為緊急通路且寬度須能容納消防車之通行。但經徵詢交通主管機關意見並經國土計畫審議會認定情況特殊且足供需求，並無影響安全之虞者，不在此限。
- 特殊條件：申請人應從產業類別及特性提出聯絡道路之規劃內容，徵詢直轄市、縣（市）工業主管機關取得是否足供營運需求之意見。寬度不足且經國土計畫審議會認定不影響安全者，得退縮建築至可通行寬度達 8 公尺以上或予以酌減。

(B)不可使用區之劃設

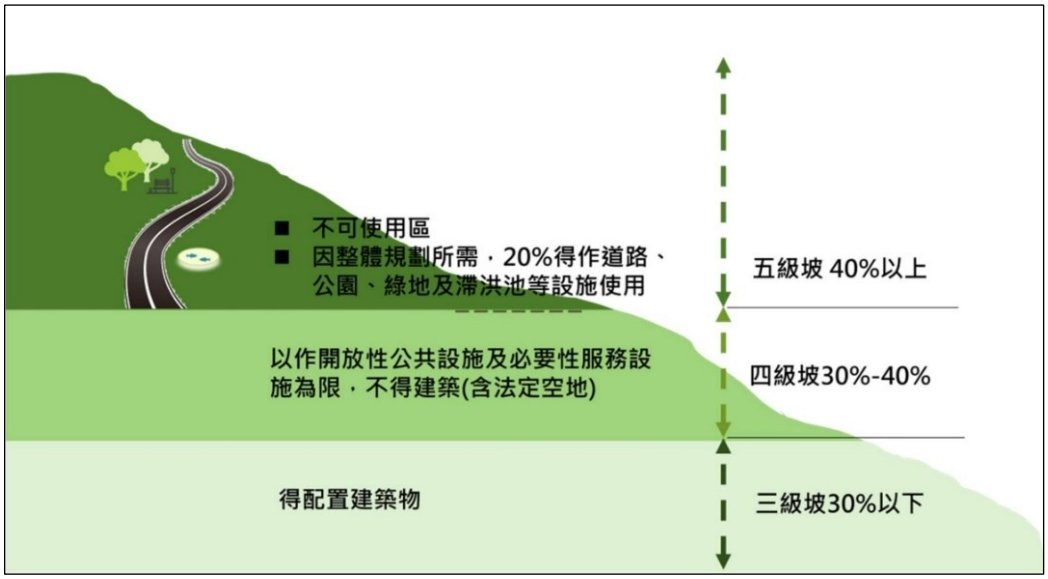


圖 2.2.16 不可使用區之劃設示意圖

(C)隔離綠帶或設施之留設

- ■ 通案條件：留設 10m（圖 2.2.17 左）： 自基地邊界線退縮設置隔離綠帶或設施，寬度不得小於 10 公尺
- ■ 例外，留設 20m（圖 2.2.17 左）：
  - ● 緊鄰農業發展地區第 1 類或國土保育地區。
  - ● 屬農業科技設施、工業設施、未登記工廠群聚地區與能源設施之油氣設施及電力設施之使用。
- ■ 例外，得酌減留設或以建築退縮方式辦理（圖 2.2.17 右）：
  - ● 國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低。
  - ● 緊鄰具隔離效果之設施或使用。

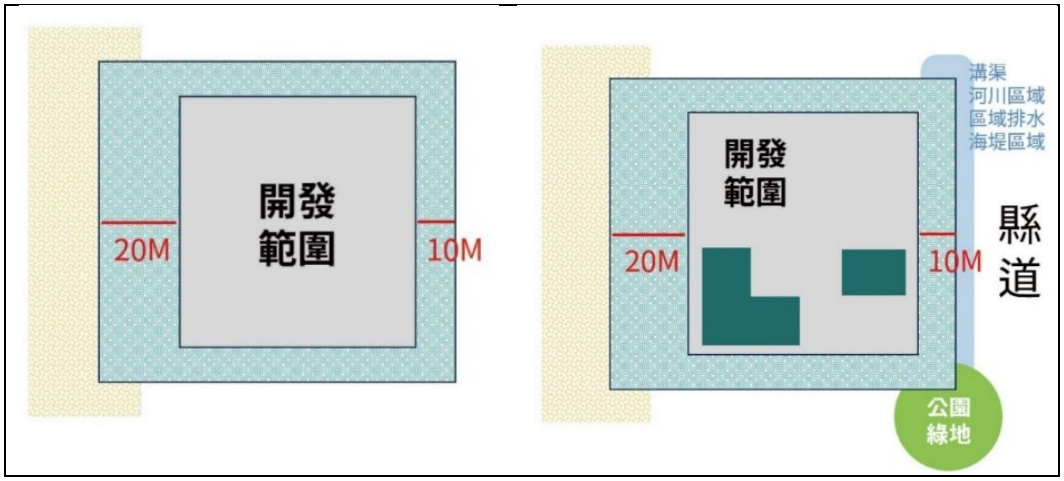


圖 2.2.17 隔離綠帶或設施之留設示意圖

(D)資源保育區之留設

僅適用於**國土保育地區**，作為彌補復育措施使用，申請案件就使用造成之生態環境損失，應依下列原則於範圍內劃設資源保育區實施彌補復育，其面積不得小於扣除不可使用區面積之 30%。

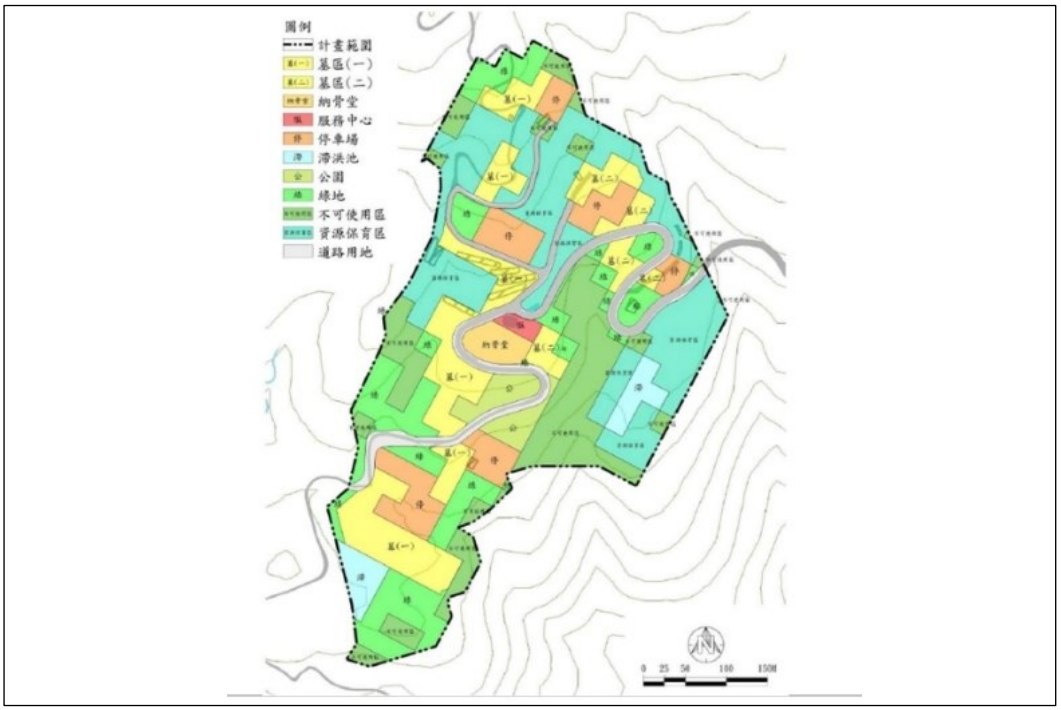


圖 2.2.18 資源保育區示意圖

D. 土地使用管制要點

(A)土地使用配置

- ■ 隔離綠帶或設施。
- ■ 不可使用區。
- ■ 滯洪設施、環保設施、公共停車場。
- ■ 資源保育區。
- ■ 聯絡道路出入口。
- ■ 保育綠地。
- ■ 依法應捐贈之公共設施。
- ■ 興辦事業使用項目之使用範圍。

(B)申請案件應針對下列事項訂定土地使用管制要點：

- ■ 使用項目、建蔽率、容積率、綠覆率、透水面積 、停車位、道路系統、景觀設計標準、環境敏感地區之管制措施、實施彌補復育之具體措施。
- ■ 其他必要之土地使用及建築管制事項。

E. 使用許可案件之審議權責

表 2.2.17 使用許可案件之審議機關

審議機關	審議權責分工
中央主管機關	■ 申請使用範圍屬國土保育地區、海洋資源地區。 ■ 特殊情形：申請使用範圍跨二個直轄市、縣（市）行政區以上。 ■ 興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨 2 個國土功能分區以上致審議之主管機關不同。 ■ 填海造地案件。
直轄市、縣（市）主管機關	■ 申請使用範圍屬農業發展地區、城鄉發展地區

(三)外界可能提出問題及初擬回應

1. 應經申請同意隔離綠帶（設施）之設置、綠地設置相關疑問相關疑義

回應方向初擬：

表 2.2.18 應經申請同意隔離綠帶（設施）之設置、綠地設置相關疑問相關疑義

Q：申請滯洪池、道路、停車場、公園是否要設置隔離綠帶或設施？	A：申請使用項目屬線狀設施或隔離設施者，免設置隔離綠帶或設施。
Q：國土保育地區申請特定工業設施是否應設置隔離綠帶或設施？	A：屬特定工業設施使用，依其主管法令得免留設隔離綠帶或設施，從其規定
Q：農 4、城 2-1、城 3 是否應設置隔離綠帶或設施？	A：係提供住宅、產業或特定活動之地區，容許較高強度之城鄉發展活動使用，故原則免予設置緩衝綠帶（設施）。 毗鄰國土保育地區、農業發展地區者仍應於毗鄰處設置隔離綠帶（設施）。但申請使用項目於毗鄰之前開功能分區為免經申請同意使用項目或非屬應設置隔離綠帶或設施者，不在此限。 外部影響程度較高之使用項目（如礦業群組、廢棄物清除處理設施、寵物生命紀念設施、殯葬設施、具規模之住商、觀光群組）仍應設置隔離綠帶（設施）。

註：申請使用項目屬線狀設施或隔離設施者，免設置隔離綠帶或設施。

2. 使用許可轉制優點為何？

回應方向初擬：

(1)既有權利保障

A. 於《國土計畫法》上路前依區域計畫法取得開發許可者，仍可續辦使用地變更，其將視同《國土計畫法》第 24 條許可之使用計畫，維持計畫管制之精神。

B. 申請人取得許可後之權利、義務與原《區域計畫法》規定相同，並以原許可開發計畫之使用配置、項目及強度，作為土地使用管制之依據，

保障其既有合法權利、落實信賴保護。

(2) 容許使用之審查

國土計畫使用許可係於符合國土功能分區及其分類容許使用前提下，進行申請使用，無須再就區位指導原則及合理性進行審查。

(3) 辦理變更計畫之條件明確化

現行開發計畫許可後內容若有調整，應提出變更計畫或變更內容對照表，且變更內容性質單純之樣態多元，案件量頻繁，未來使用許可變更計畫及變更內容性質單純之認定朝以「認定方式明確化」，並減少主管機關之裁量空間。

3. 使用許可與現行開發許可辦理程序之差異為何？

回應方向初擬：

表 2.2.19 使用許可與現行開發許可辦理程序之差異綜整表

1.不得任意變更分區	
開發許可	非都市土地開發案件，經核准開發許可後，應配合辦理變更使用分區
使用許可	國土計畫使用許可，經國土計畫主管機關同意後，不涉及變更國土功能分區及其分類。
2.強化民眾參與及資訊公開	
開發許可	非都市土地開發審議作業規範總編第 8-1 點，開發許可申請案僅就開發殯葬…等鄰避型設施，由直轄市、縣（市）政府召開聽取陳情民眾或團體意見會議，並由申請人研擬回應意見，提報區委會審議時一併檢附。
使用許可	各類型申請案資料應上傳審議系統，並經審查符合受理要件後，應於審議前辦理公開展覽及舉行公聽會。計畫辦理變更時（除變更內容性質單純者），仍依《國土計畫法》第 25 條規定辦理公開展覽及公聽會。（國土計畫使用許可公開展覽與公聽會及陳述意見處理辦法 108.11.29 發布） 許可後由主管機關於各有關直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽 30 日。
3.審議機關權限不同	
開發許可	開發許可應向直轄市、縣（市）政府申請，並報經各該區域計畫擬定機關審議許可，面積規模 30 公頃以下者，另由區域計畫擬定機關委辦直轄市、縣（市）政府代為許可審議核定
使用許可	依國土功能分區而有不同許可機關，除《國土計畫法》第 24 條但書情形外，原則城鄉發展地區及農業發展地區為直轄市、縣（市）政府，國土保育地區及海洋資源地區為內政部。
4.明定申請受理要件及補正程序	
開發許可	直轄市、縣（市）主管機關受理申請開發案件後，經查對開發計畫與有關文件須補正者，應通知申請人限期補正。屆期未補正者，直轄市、縣（市）主管機關應敘明處理經過，報請中央主管機關審議。
使用許可	訂定「受理要件」，審查符合受理要件者，始得進入後續程序。直轄市、縣（市）主管機關為使用許可之受理單位，使用許可申請案中央主管機關接獲地方政府核轉案件，倘若仍未符合前開受理要件而需補正者，將由中央主管機關退請直轄市、縣（市）主管機關再行通知申請人補正方式辦理。
5.無二階段審查機制	

開發許可	現行《非都市土地使用管制規則》第 15、16 及 16-1 條，非都市土地開發許辦理使用分區變更者，訂有二階段審查相關規定。就土地使用分區變更先申請同意後（申請案件區位適宜性先予評估），於一定期限內，再檢具使用地變更編定計畫申請許可。
使用許可	未來國土計畫土地使用管制，各國土功能分區分類項下之容許使用已考量功能分區之特性，引導發展，故使用許可將不再採用二階段審查機制。
6.新增國土保育費	
開發許可	取得開發許可後，辦理分區或用地變更前，向直轄市、縣（市）政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用。
使用許可	申請人於主管機關核發使用許可後，於使用地變更前，應分別向中央主管機關繳交國土保育費及直轄市、縣（市）主管機關繳交影響費。
7.許可失效、廢止後應刪除使用地	
開發許可	開發計畫廢止或失效，其土地使用分區及使用地已完成變更登記者，應恢復為原使用分區及使用地類別
使用許可	使用許可不得變更國土功能分區、分類，許可計畫廢止或失效後，針對「變更後之使用地」將採以「刪除」方式辦理，以避免土地使用管制之疑義。

4. 使用許可與開發許可審議作業流程差異為何？

回應方向初擬：

現行區域計畫開發許可審議作業規範架構係以開發類型為主，未來使用許可審議架構將以「國土功能分區」為主，依共同許可條件辦理。

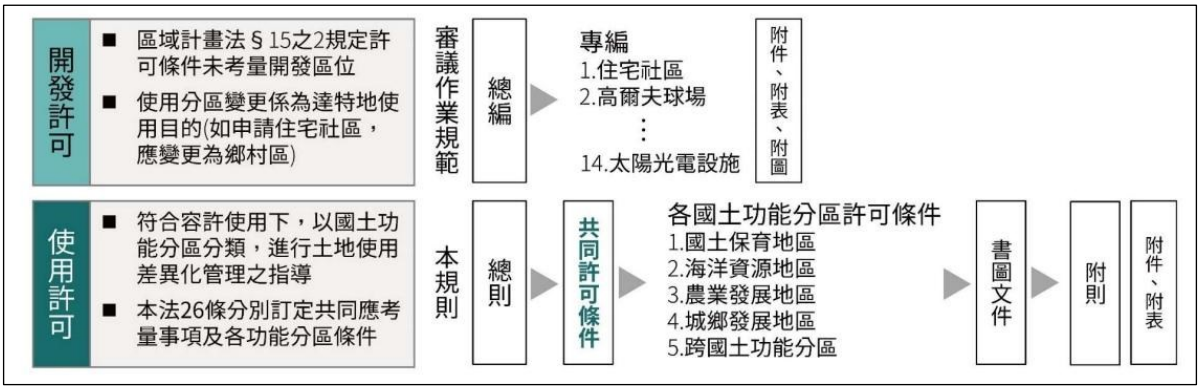


圖 2.2.19 開發許可與使用許可審議作業流程比較

5. 使用許可實質審查法規之轉變為何？

回應方向初擬：

(1)避免與相關法令審查事項重複：

A. 興辦事業

早期多目的事業主管法令尚未訂定，爰部分規定雖非屬土地使用管制事項，經與主管機關協商後仍納入審議規範予以訂定。考量各目的事業法令日漸完備，就各別主管之興辦事業性質、使用條件及限制定有規範，**且興辦事業主管機關同意籌設、推薦或核定等及其他相關支持意見文件為使用許可案件受理要件**，於使用計畫實質審查前，先行確立目的事業主管機關對於事業設施之支持同意。**涉屬興辦事業計畫相關審查內容（如事業供需、設置必要性及財務可行性等），不再納為使用許可計畫通案審查事項。**

B. 環境影響評估

《環境影響評估法》第 4 條規定，環境影響評估係指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。

前開環境影響評估範疇部分（如總編第 10 點基地位屬自來水水質水量保護區者，污水排放之承受水體未達環境保護主管機關公告之標準……，不得開發、廢棄物衛生掩埋場專編第 2 點地下水水質監測規定），應回歸其各該規定或環評審查結果，不予納入使用許可審議規則重複訂定。

C. 環境敏感地區

國土功能分區及分類之劃設已依其特性將環境敏感地區項目納為參考指標，並據以研訂容許使用項目。為國土規劃及土地開發審議之重要參考，故後續土地使用仍應考量環境敏感特性，無論劃歸何種國土功能分區分類，應依其土地環境特性採取適當之因應作為。

表 2.2.20 環敏地於區域計畫開發許可審議與國土計畫使用許可審議規則比較

區域計畫開發許可審議作業規範	國土計畫使用許可審議規則
■ 總編第 9 點：申請基地爰則不得位於第 1 級環境敏感地區 ■ 總編第 9 點之 4：基地位屬第 2 級環境敏感地區，應針對敏感地特性，提出具體防範及補救措施	就涉及之環境敏感地區類型及項目，提出因應措施，並不得違反環境敏感地區劃設法令規定

D. 坡度檢討

按原始地形檢討後之平均坡度規劃限制，考量使用許可案件多具一定規模，參照現行開發許可對於大面積開發之坡度安全而有較嚴謹之規範，仍比照該等限制納入使用許可審議規則訂定。

表 2.2.21 坡度檢討於現行制度與使用許可審議規則比較

區域計畫開發許可審議作業規範	國土計畫使用許可審議規則
■ 總編第 16 點「基地內之原始地形在坵塊圖上之平均坡度在 40%以上之地區，其面積之百分之 80%以上土地應維持原始地形地貌，且為不可開發區…」明定基地內平均坡度之計算及開發限制。 ■ 總編第 13 點「基地之原始地形或地物經明顯擅自變更者，除依法懲處外，並依水土保持法相關規定暫停兩年申辦，其不可開發區之面積，仍以原始地形為計算標準」。 ■ 基地如有先行違規整地情形，係請申請人以擅自變更前政府出售之像片基本圖製作，由區域計畫委員會就個案認定檢討基準。	■ 《建築技術規則》§262 就山坡地開發建築坡度陡峭者已定有原始地形規定，地方政府於執行時亦有明確基準。（如新北市政府辦理山坡地建築審查要點第 3 點規範認定檢討方式及圖資） ■ 土地使用許可及建築許可具前後連結關係，原始地形認定回歸按建築技術規則規定辦理

(2) 適度賦予規劃彈性

A. 減緩開發與周邊土地不相容現行審議作業規範有關緩衝綠帶或隔離

設施留設規定之意旨係為之衝擊情形，未來申請使用許可之案件已為所在國土功能分區及分類之容許使用項目，惟因達一定規模或性質特殊之使用行為，對基地周邊將產生一定程度影響。

B. 為必要之緩衝隔離，同時兼顧規劃彈性，本規則參照農業用地變更規定，定義「隔離綠帶或設施」為「綠地、公園、通路、水路、空地、廣場、平面停車場、開放球場、蓄水池或滯洪池等不得計入建築法規定建築基地之開放性設施」申請人得視基地條件及規劃需要予以彈性配置。

C. 寬度部分，則延續現行規定，通案留設寬度不得小於 10 公尺，並另就特定情形予以加嚴或經審議會同意酌減。

(3) 結合國土計畫土地使用管制及規劃彈性

表 2.2.22 使用地於現行制度與使用許可審議規則比較

區域計畫開發許可審議作業規範	國土計畫使用許可審議規則
按審定之土地使用計畫內容及使用性質編定為適當使用地（如特定目的事業用地、交通用地、水利用地、國土保安用地等）進行管制。	為配合國土計畫之**使用地編定係以識別土地使用管制之政策方向**，即使用計畫範圍內屬本法定義之公共設施應編定為公共設施用地，餘則編定為許可用地（使），並以土地使用計畫（規範繪製土地使用配置圖及研訂土地使用管制要點）作為管制依據。

6. 申請丁種建築用地為住宅使用，是否有回饋或捐贈公共設施之規範？

回應方向初擬：

基於《中央法規標準法》第 5 條規定，屬「關於人民之權利、義務者」應以法律定之，考量回饋規定涉及人民權利義務，本法並無小面積土地開發利用之回饋相關規定，爰《國土計畫土地使用管制規則》（草案）自**無法逾越法律授權範圍而訂定應經申請同意之捐贈公共設施用地或回饋等相關規範**，惟依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）第 15 條及其附件一規定，申請人申請從事應經申請同意使用項目及其細目者，應依規定配合設置隔離綠帶（設施）、綠地及必要性服務設施（如綠地、公園、道路、廣場、滯洪池、水土保持設施、污水處理設施、自來水設施、電力設施、電信設施、公用設備、停車場等），**並繳納規費**。

申請住宅使用面積達一定規模以上者（國土保育地區為 2 公頃、農業發展地區為 3 公頃、城鄉發展地區為 5 公頃），應依本法第 24 條規定申請使用許可，**使用許可案件**經主管機關核准者，依本法第 28 條規定，中央主管機關應向申請人收取**國土保育費**作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣（市）主管機關應向申請人**收取影響費**，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。

(四)後續研議事項建議

1. 免經同意項目是否應有後續追蹤度？

雖文件中明定「免經申請同意」項目不需經國土主管機關審查，但若多件聚集使用（如農業資材設施群聚），可能產生累積性土地衝擊與違規使用風險。

現行制度最大問題為許可後缺乏監督與查核配套，違規增建常發生但難追查，故可思考如何強化地方執行困難、缺乏量能之制度配套建議，除了檢舉制度之外，如中央支援監測科技建置：遙測辨識、AI 系統預警、無人機定期巡查；設立地方檢核績效審查制度，作為地方落實土地使用管制之稽核依據。是否應建立後續申報、查核、違規監測制度，或於通盤檢討時檢視其適當性。

2. 使用許可程序跨越縣市者是否需向各縣市提出審查？

在現行《國土計畫法》之使用類型申請制度中，針對跨越兩個以上直轄市、縣（市）行政區或海域管轄範圍之案件，分別適用不同申請機制：

(1) 應經申請同意案件：須分別向各該轄區主管機關提出申請，並由占地面積較大之直轄市、縣（市）主管機關統籌審查，會同其他相關縣市主管機關審查與會銜同意。

(2) 使用許可案件：由申請人僅向占地面積較大之主管機關提出申請，其他縣市主管機關則提供意見，無須共同進入審查與會銜程序。

使用許可制度之差異，源自於《國土計畫使用許可申請及審查辦法》第 2 條，參考原《山坡地開發建築管理辦法》第 12 條設計「申請開發建築之土地，如跨越二以上直轄市、縣（市）轄區者，應由各該直轄市、縣（市）主管建築機關會同審查，並由所占面積較大者主辦。」（已刪除），此設計雖能簡化行政程序、減少多重申請負擔，然在實務層面仍存合理性爭議，使用許可雖由面積較大者受理，但實際使用影響若遍及多縣市（例如交通、水文、景觀、環評等），其他主管機關僅提供意見，可能削弱其實質參與與監督權限，易引發治理責任爭議，故對比「應經申請同意」案件要求各縣市逐案提出審查與會銜，應同步檢討是否於「使用許可」中，增列對其他縣市意見之徵詢及回應義務。

八、議題 8：海洋資源地區土地使用制度

(一)背景說明

1. 內政部國土管理署（改制前營建署）於 97 至 100 年度辦理「海域功能區劃與管理工作」、「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」及「研訂海域區容許使用審查機制」等研究，針對海域功能區劃進行研究探討，惟海域現況存在平面及立體之重疊使用，且權責單位複雜，在非都市土地以編定及管制之既有制度下，難以透過功能區劃方式辦理。
2. 故內政部於 104 年 12 月 31 日修正發布《非都市土地使用管制規則》第 6 條、第 6 條之 2、第 6 條之 3，踐行土地使用主管機關對於我國管轄海域之積極管理作為，建立海域整體管制機制及用海秩序，增訂海域區海域用地容許使用審查機制，並將其定位為區位許可。
3. 依立法說明，海域區海域用地採「區位許可」機制係考量海域之底土、海床、水體及水面等立體空間明顯與現行陸地上其他使用分區及使用地之平面管制方式不同，執行後除可充分掌握用海資訊外，未來可直接銜接至《國土計畫法》(草案)海洋資源地區之管制機制，俾利國土規劃體系之完整性。
4. 另考量部分海域屬已使用狀態，為確保各目的事業法令既有同意使用者之權益，參酌陸域土地第一次發記現況編定之模式，將其他法律核准使用之納管，以確保漁業作業、港口航運、觀光遊憩、能礦資源、文化資產、工程用海及原住民族傳統用海等既有合法權益，並利內政部有效掌握正確之合法海域使用資訊。

(二) 區域計畫法之海域用地區位許可制度

1. 全國區域計畫規定

(1)99 年 6 月 15 日公告實施：變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第一次通盤檢討）

A. 將「已登記土地外圍之地籍線起，至領海外界線範圍間之未登記水域」，納為區域計畫之「海域區」。

B. 規定應「增訂海域區納入區域計畫管制及檢討未登記土地使用管制規定」。

(2)102 年 10 月 17 日公告實施：全國區域計畫

A. 明訂海域區之利用應以生態保育為原則。

B. 於海域區容許、許可使用機制尚未建立前，應依各目的事業法令規定核准使用，將領海外界線範圍內之領海及內水納入區域計畫實施範圍。

(3)107 年 11 月 13 日公告實施：修正「修正全國區域計畫」

「海域區劃定或檢討變更原則」增加「3.位於平均高潮線向海側，已登記地籍者」(108 年 2 月 11 日「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」配合修正第 7 點、第 16 點、第 17 點及第 20 點規定。)

2. 區域計畫之海域管轄範圍

(1) 內政部 94.5.24 台內地字第 0940007600 號函：現行有關省（市）縣（市）行政區界之規範並未及於海域，故省（市）縣（市）之行政區界不及於海域。

(2)102 年 10 月 31 日公告「區域計畫之直轄市縣（市）海域管轄範圍」訂有各直轄市、縣（市）政府應管轄之海域範圍（如圖 2.2.20）。

(3)應管轄之海域範圍≠海域區範圍。

(4)「海域管轄範圍」僅係「計畫範圍」，非等於直轄市、縣（市）政府於海域具有「管轄權」。

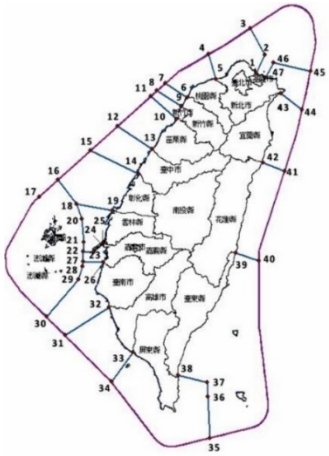


圖 2.2.20 各直轄市、縣（市）政府應管轄之海域範圍

3. 海域用地區位許可機制之沿革

配合全國區域計畫規定，區域計畫法施行細則於 102 年 10 月 23 日增訂「海域區」及「海域用地(§11、§13)」，為踐行土地使用，主管機關對於我國管轄海域之積極管理作為，建立海域整體管制機制及用海秩序，增訂海域區海域用地容許使用審查機制，並將其定位為區位許可，爰於 104 年 12 月修正「非都市土地使用管制規則」部分條文，增訂海域區海域用地容許使用(區位許可)審查機制，相關條文內容說明如下。

修正「非都市土地使用管制規則」第 6 條第 3 項，有關海域用地容許使用項目及區位許可使用細目規定；新增第 6 條之 2，明定有關海域用地申請區位許可，應檢附之申請書及受理單位、審查許可條件、遇有使用區位重疊或爭議時之協調機制及優先使用順序之審查標準、已依其他法律核准使用之納管時機、海域用地區位許可審議流程等；新增第 6 條之 3，增訂海域區海域用地區位許可審查機制及程序，明定應核發區位許可證明文件，將審查結果納入海域相關之基本資料庫，並副知該目的事業主管機關及直轄市、縣（市）主管機關。

4. 海域用地區位許可機制

(1) 考量非都市土地增訂海域用地係以建立「用海秩序」為主要目的，定位以處理「區位」之許可為主（簡稱區位許可）。

(2) 管制規則第 6 條第 3 項增訂海域用地容許使用項目及區位許可使用細目等內容，於其附表一之一中規定。

(3) 非屬管制規則附表一之一容許使用細目，或在未經許可之「區位」內從事該行為者，將認定屬違反「海域用地」之土地使用管制，應依區域計畫法第 21 條規定處罰。

(4) 有「設施」或「場域」需求者方予納入本機制。區位內之「行為」許可則仍由目的事業主管機關依規定核處。

(5) 海域區涉及須辦理使用分區變更（含開發許可）者，非屬海域用地區位許可之範疇，故本機制不予規範；應另循開發許可申請程序辦理，並依核准之興辦事業計畫許可使用（如填海造地）。

表 2.2.23 非都市土地使用管制規則涉海域用地區位許可機制之條文與重點

項目	內容
第 6 條之 2 第 1 項	依第六條第三項附表一之一規定於海域用地申請區位許可者，**應檢附申請書**如附表一之二，向**中央主管機關**申請核准。
第 6 條之 2 第 2 項	依前項於海域用地申請區位許可，**經審查符合下列各款條件者，始得核准：** 一、對於海洋之自然條件狀況、自然資源分布、社會發展需求及國家安全考量等，係屬**適當而合理**。 二、申請區位若位屬附表一之二環境敏感地區者，**應經各項環境敏感地區之中央法令規定之目的事業主管機關同意**。 三、**興辦事業計畫經目的事業主管機關核准或原則同意**。 四、申請區位屬下列情形之一者： (一)非屬已核准區位許可範圍。 (二)屬已核准區位許可範圍，並經該目的事業主管機關同意 (三)屬已核准區位許可範圍，且該區位逾三年未使用。
第 6 條之 2 第 3 項	第一項申請案件，**中央主管機關應會商有關機關審查**。 但**涉重大政策或認定疑義**者，應依下列**原則處理**： 一、於不影響海域永續利用之前提下，**尊重現行之使用**。 二、申請區位、資源和環境等為**自然屬性者優先**。 三、多功能使用之海域，以**公共福祉最大化**之使用優先，**相容性較高**之使用次之。 (會請有關機關書面審查為主，必要時得召開協商會議、提送內政部區域計畫委員會確認。)
第 6 條之 3	中央主管機關依前條核准區位許可者，應： 一、按個案情形核定**許可期間** 二、核發**區位許可證明文件** 三、將審查結果**納入海域相關之基本資料庫** 四、副知該目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府
附表一之一	**海域用地容許使用項目及區位許可使用細目表** 免經申請區位許可使用細目（含附表一之二各環境敏感地區） 需經中央主管機關區位許可及目的事業主管機關許可使用細目
附表一之二	**海域用地區位許可申請書：** 壹、申請書基本資料 貳、環境敏感地區查詢
附表一之三	**海域用地區位許可審議流程**（圖）

註：各環境敏感地區為**免經申請許可使用項目**，但其範圍將納入第 6 條之 3 所建置之資料庫。

表 2.2.24 海域用地之容許使用項目及許可使用細目

使用地類別	容許使用項目	許可使用細目	
		免經申請區位許可使用細目	需經中央主管機關區位許可及目的事業主管機關許可使用細目
海域用地	(一)漁業資源利用	1.漁撈範圍	
			2.漁業權範圍
			3.漁業設施設置範圍
	(二)非生物資源利用		1.潮汐發電設施設置範圍
			2.風力發電設施設置範圍
			3.海洋溫差發電設施設置範圍
			4.波浪發電設施設置範圍
			5.海流發電設施設置範圍
			6.土石採取設施設置範圍
			7.採礦相關設施設置範圍
			8.深層海水資源利用及設施設置範圍
			9.海水淡化設施設置範圍
	(三)海洋觀光遊憩	1.非機械動力器具之水域遊憩活動範圍	
			2.水域遊憩活動範圍
			3.海上平台設置範圍
	(四)港埠航運	1.船舶無害通過範圍	
			2.航道及其疏濬工程範圍
			3.錨地範圍
			4.港區範圍
	(五)工程相關使用		1.海底電纜或管道設置範圍
			2.海堤區域範圍
			3.資料浮標站設置範圍
			4.海上觀測設施及儀器設置範圍
			5.底碇式觀測儀器設置範圍
			6.海域石油礦探採設施設置範圍
			7.跨海橋樑範圍

使用地類別	容許使用項目	許可使用細目	
		免經申請區位許可使用細目	需經中央主管機關區位許可及目的事業主管機關許可使用細目
			8.其他工程範圍
	(六)海洋科研利用		海洋科學與水下文化資產研究活動設施設置範圍
	(七)環境廢棄物排放或處理		1.排洩範圍
			2.海洋棄置指定海域範圍
	(八)軍事及防救災相關使用		1.軍事相關設施設置範圍
			2.防救災相關設施設置範圍
	(九)原住民族傳統海域使用		原住民族傳統海域使用範圍

註：

■附表一之二各環境敏感地區為免經申請許可使用項目，但其範圍將納入第六條之三所建置之資料庫。

■本附表中規定免經申請之許可使用項目，係得免依本規則申請許可使用，惟仍依目的事業主管機關所定規定辦理。

■本附表中「需經中央主管機關及目的事業主管機關許可使用項目」之目的事業主管機關，係依目的事業主管機關原則同意文件作為使用地使用之准駁依據。

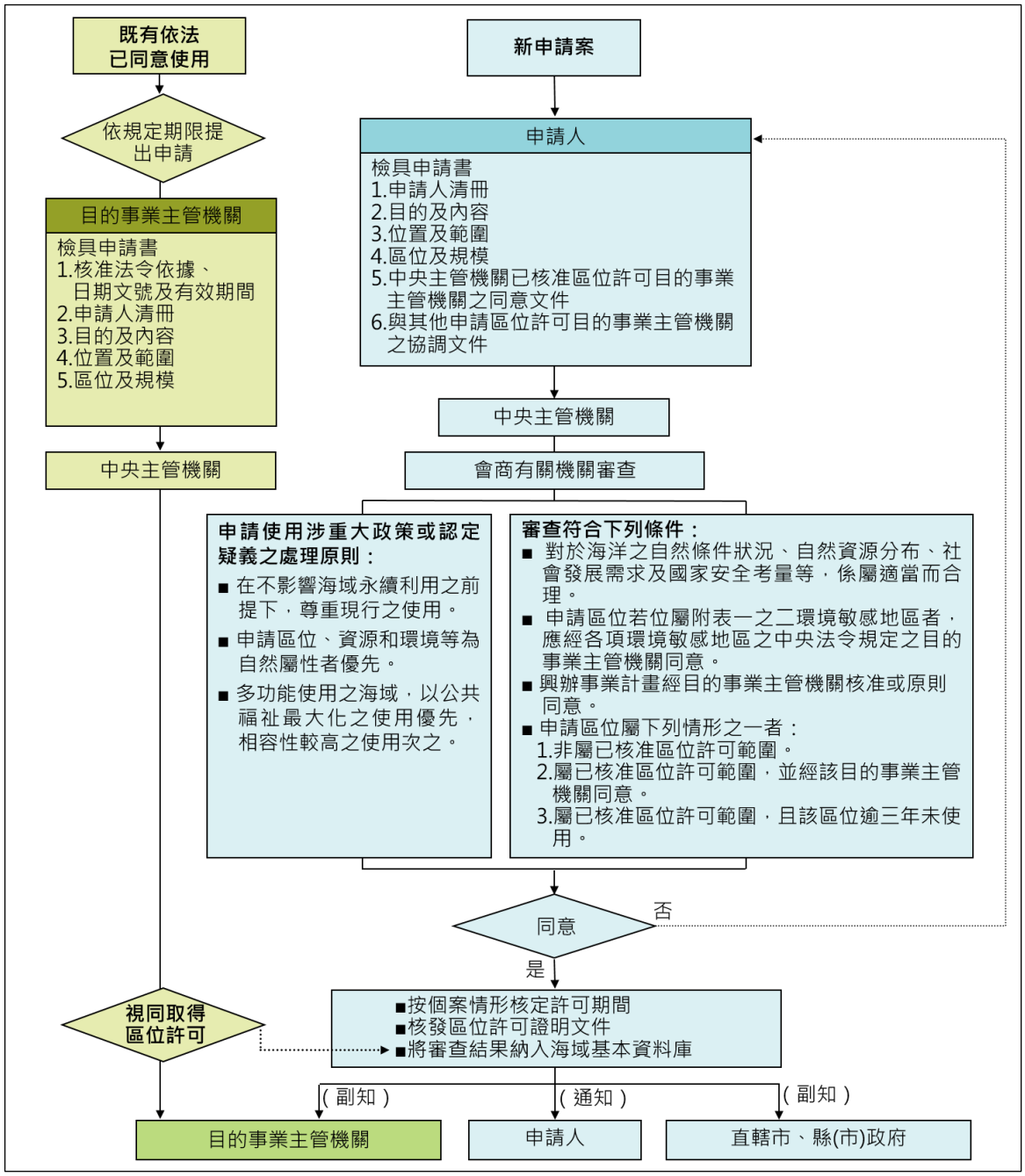


圖 2.2.21 海域用地區位許可審議流程圖

5. 海域用地區位許可案件辦理情形

至 114 年 10 月為止，申請海域用地區位許可案件數共 181 件，其中 160 件已核發許可、21 件仍在審查中，如表 2.2.25 所示。

表 2.2.25 申請海域用地區位許可案件數

案件類型	申請案件數	審查中案件數	核發許可案件數
既有依法同意使用	94	0	94（859 處）
新申請	87	21	66
總計	181	21	160（1081 處）

更新時間：114 年 10 月

(三)國土計畫法之海洋資源地區

1. 全國國土計畫規定

(1)我國海域範圍面積約**5 萬 2,000 平方公里**，約我國陸域範圍之 1.6 倍。

(2)海洋資源地區係以規範**用海秩序**為目的。由於**海域包含水面、水體、海床及底土等立體空間**，故**同一範圍具包含多功能且可重疊使用之特性**，除實施都市計畫區及國家公園區外，其餘海域均劃設為海洋資源地區。

(3)惟考量目前海域之相關資料未臻健全，尚無法將所有海域均決定其分類，故海洋資源地區之分類劃設原則，**係以海域用地區位許可之資料為基礎據以劃設**，依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等，予以劃設對應之分類。

2. 國土計畫之海域管轄範圍

(1)依全國國土計畫規定，計畫範圍海域係自平均高潮線起至領海外界線（或限制、禁止水域範圍）。（如圖 2.2.22）

(2)內政部於 108 年 7 月 12 日依國土計畫法第 41 條規定，訂定發布「國土計畫之直轄市縣(市)海域管轄範圍」。

(3)配合 111 年 8 月 4 日海岸管理法之平均高潮線之調整，於 111 年 11 月 11 日修正發布「國土計畫之直轄市縣市海域管轄範圍」。（如圖 2.2.23）

(4)「海域管轄範圍」僅係「計畫範圍」，非等於直轄市、縣（市）政府於海域具有「管轄權」。

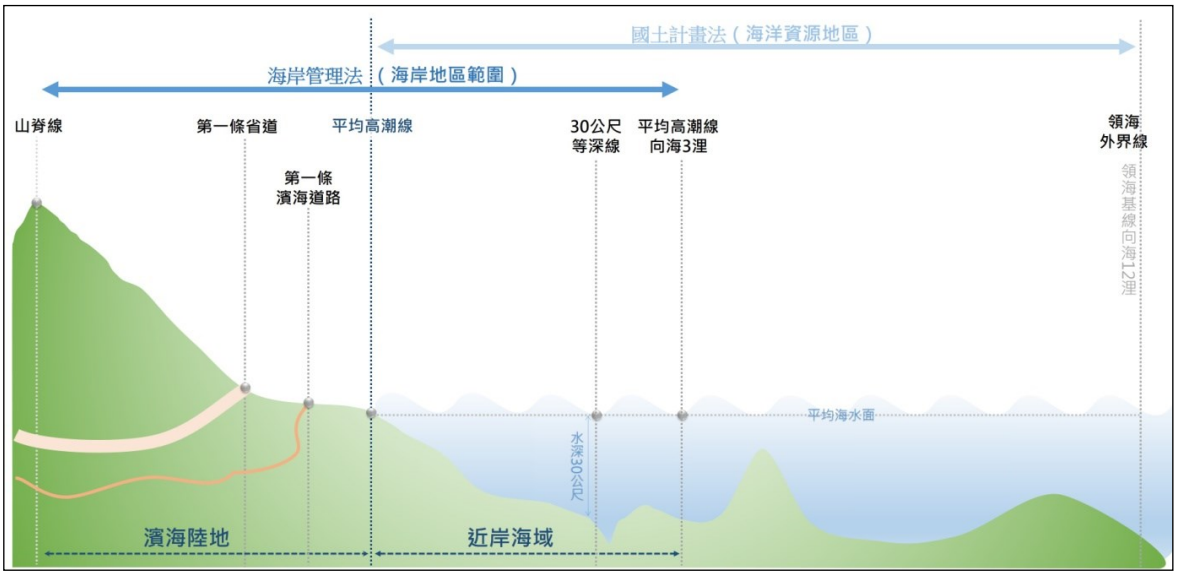


圖 2.2.22 管轄範圍示意圖

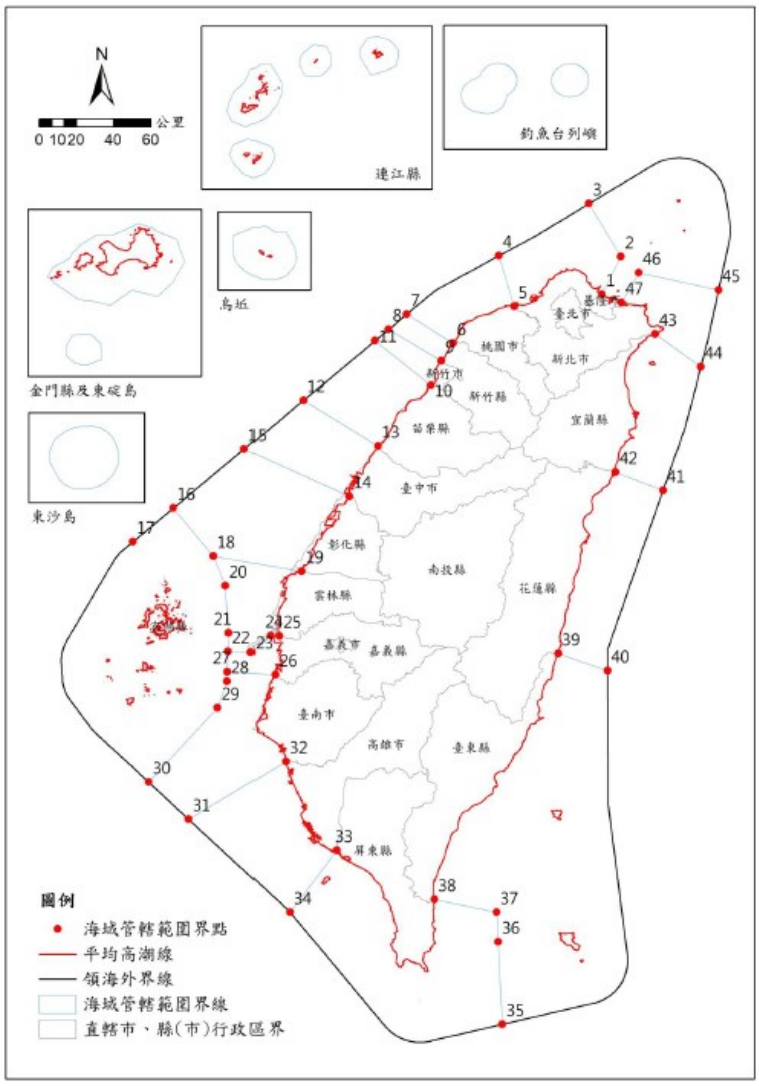


圖 2.2.23 國土計畫之直轄市縣市海域管轄範圍

3. 海洋資源地區劃設參據

(1) 國土功能分區圖繪製及使用地編定作業辦法

A. 依國土計畫法第 22 條**規定**國土功能分區圖繪製之**辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告**等之作業辦法。

B. 使用地編定**類別**，納入國土計畫土地使用管制規則規定。

(2) 國土功能分區及分類與使用地劃設作業手冊

A. 輔助直轄市、縣（市）政府劃設作業。

B. 國土功能分區劃設之技術性、操作性內容。

C. 屬參考性質。

(3) 步驟說明

A. 步驟 1：範圍界定。

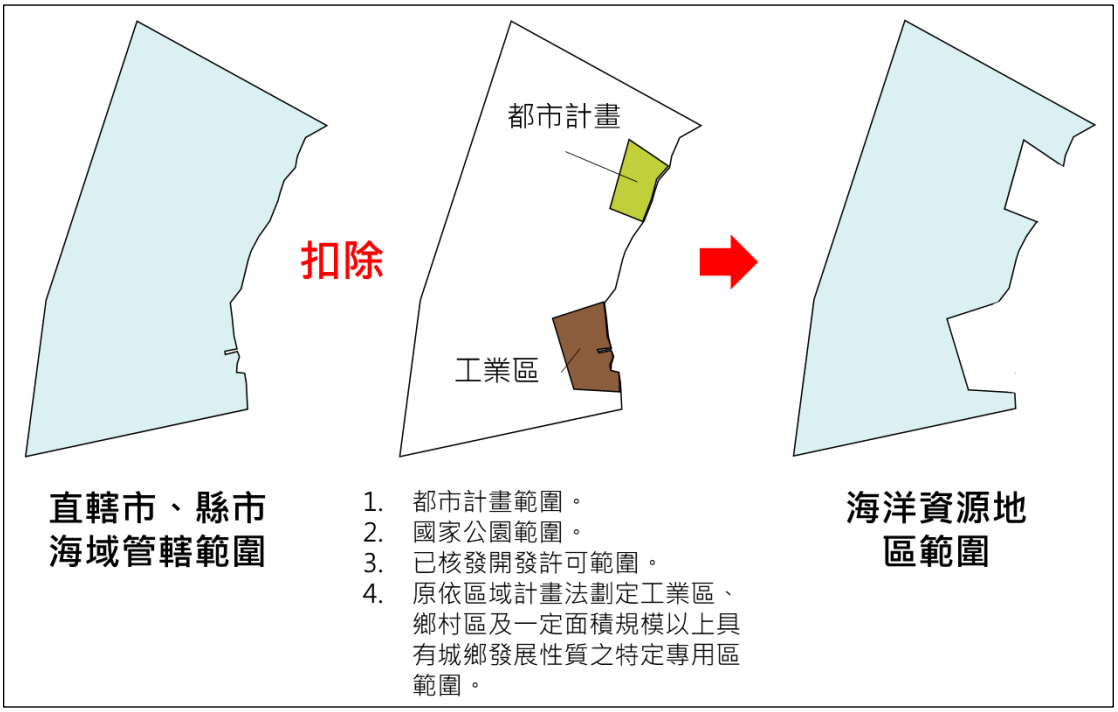


圖 2.2.24 海洋資源地區劃設的空間處理邏輯（步驟一）

B. 步驟 2：聯集各分類劃設條件。

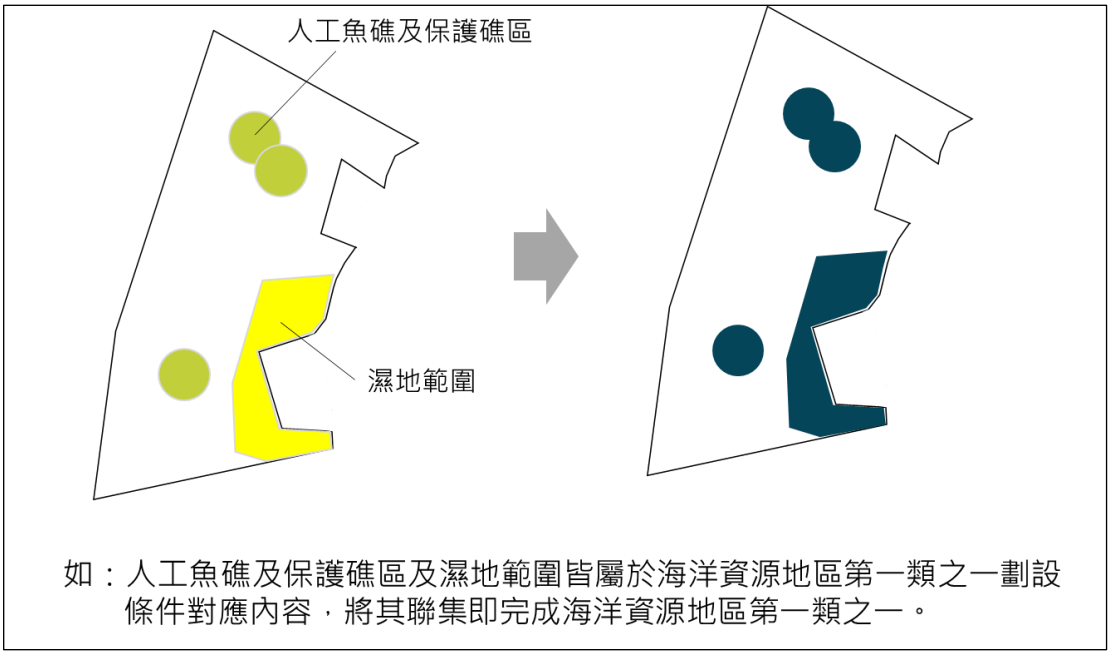


圖 2.2.25 海洋資源地區劃設的空間處理邏輯（步驟二）

C. 步驟 3：按劃設順序劃設各分類，依序為：海 1-1、海 1-2、海 1-3、海 2、海 3。

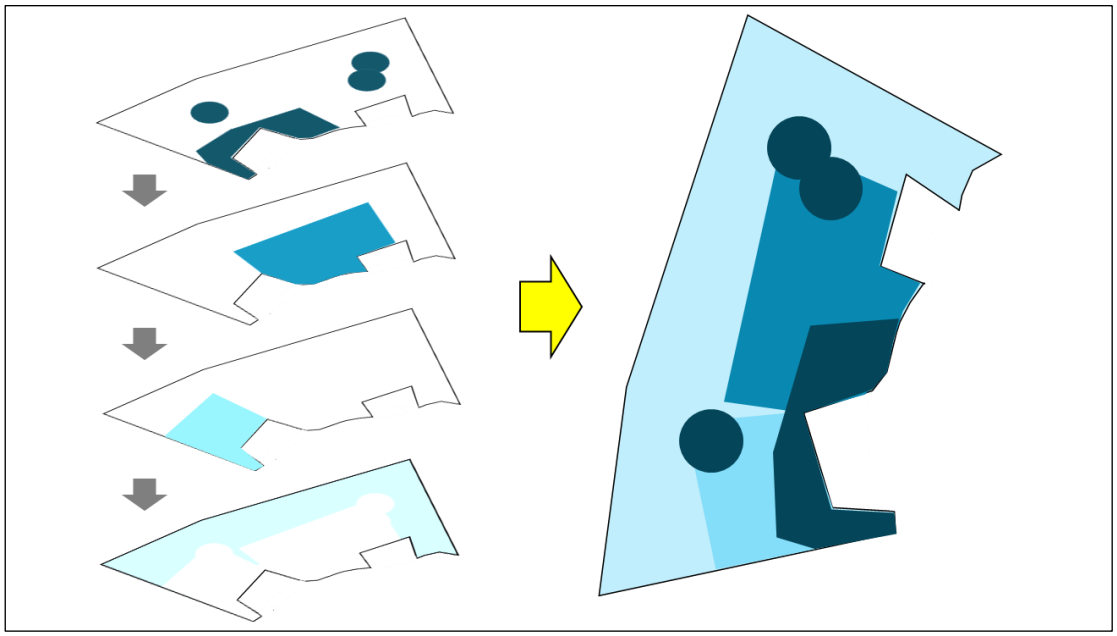


圖 2.2.26 海洋資源地區劃設的空間處理邏輯（步驟三）

4. 土地使用管制

基於國土計畫以計畫引導使用精神，未來各項土地使用應符合國土功能分區及其分類之土地使用指導，並按其使用性質及面積規模，分別循「免經申請同意」、「應經申請同意」或「使用許可」程序辦理，並按核准計畫用途使用，惟國防、重大公共設施或公用事業計畫得於各國土功能分區申請使用。

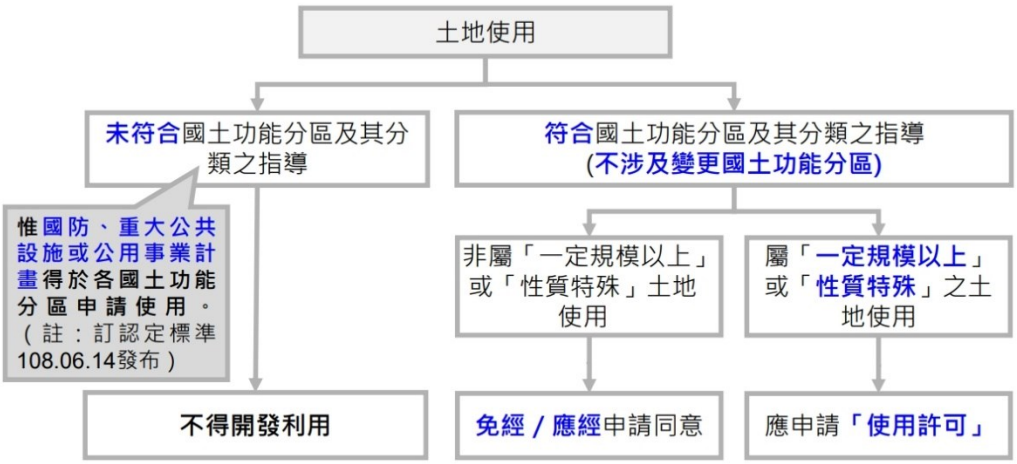


圖 2.2.27 國土計畫之土地使用申請機制

(1) 海洋資源地區土地使用管制基本原則

A. 海洋資源地區以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序，各項使用以**維持「海域」狀態**為原則。**填海造地改變海域狀態，須先指定為城鄉發展地區**（國土計畫法§24 第 2 項）

B. 海洋資源地區之各項使用，應避免影響海域之自然生態環境與動態平衡。尊重現行之合法使用，**各分類以不重疊劃設為原則**。惟因海域立

體使用之特性，必要時得**採重疊管制**，於各該分類項下增列容許使用項目予以處理。但應區別其相容性，訂定容許使用項目之主從關係，並應採較嚴格之管制方式。

C. 除經**依法許可**，不得影響公共通行及公共水域使用。

D. 依其他法律於海域劃設之**各類保護（育、留）區**時，得逕依各該規定辦理。其餘各使用類型於許可使用範圍內，如有涉及各類保護（育、留）區，或其他法令有禁止或限制使用者，仍應依各該規定辦理。

E. 各項使用若不相容時，應考量海洋資源特性及使用用途，建立優先使用秩序：

(A)以申請區位、資源和環境等為自然屬性者優先。

(B)多功能使用之海域，以公共福祉最大化之使用優先，相容性較高之使用次之。

F. 申請使用範圍涉及原住民海域時，應依原住民族基本法第 21 條規定辦理。

(2) 海洋資源地區各分類土地使用指導事項

A. 海洋資源地區第 1-1 類

(A)供維護海域生態環境、自然與人文資源，**依其他法律**於海域劃設之**各類保護（育、留）區**時，採「免經申請同意使用」，至經營管理均依其法律規定辦理。

(B)為達保育、保護及保存目的，並避免破壞保護標的，應嚴格管制範圍內之使用申請。

(C)漁業資源利用、海洋觀光遊憩、港埠航運、海洋科研利用、軍事及防救災相關使用及原住民族傳統海域使用等設施等，得申請使用。

(D)不得新增非生物資源利用、環境廢棄物排放或處理等使用。

(E)不得申請工程相關使用。但一定規模以下之資料浮標站、海上觀測設施及儀器、底碇式觀測儀器之設置範圍等，得申請使用。

B. 海洋資源地區第 1-2 類

(A)新申請案件以**不得干擾既有設施主要用途之正常運作**為原則。漁業資源利用、非生物資源利用、海洋觀光遊憩、港埠航運、工程相關使用、海洋科研利用、軍事及防救災相關使用等，得申請使用。（新申請案係於公告實施功能分區圖後申請者）

(B)因開發行為致造成**海岸災害**之虞者，申請人須研訂**防護對策**，並定期實施調查監測，適時檢驗或修正防護措施。

(C)為確保設施安全，須研訂因應**氣候變遷**引發海平面上升或**極端氣候之調適策略**，並確實執行。

(D)為確保**航行安全**，施工及營運階段，均應設置警示裝置，並依航運主管機關之通報規定辦理。

C. 海洋資源地區第 1-3 類

(A)屬經**行政院**或**中央目的事業主管機關**會商相關機關核定**重大建設計畫**之**預留發展區位**，於依本法完成使用許可程序前，如該海域

有其他經核准之使用，仍得**依該核准使用計畫管制**。

(B)新申請案**以供原規劃之重大建設計畫為限**。依本法完成使用許可程序後，應於下次通盤檢討時檢討變更為適當之分類。分類尚未配合調整前，應依使用許可計畫管制。

(C)辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討作業時，應檢視前開重大建設計畫之開發情形，如**未於實施期限內辦理開發**且經評估無須繼續保留者，**應檢討變更為其他適當之分類**。

D. 海洋資源地區第 2 類

(A)漁業**資源**利用、非生物資源利用、海洋觀光遊憩、港埠航運、工程相關使用、海洋科研利用、環境廢棄物排放或處理、軍事及防救災相關使用及原住民族傳統海域使用等，得申請使用。

(B)除違反經許可之有條件相容原則，**對於其他依法使用之非排他性用海活動不得限制。**

E. 海洋資源地區第 3 類

(A)**尚未規劃或使用之海域**，按海洋資源特性以維持其自然狀態及環境容受力為原則。

(B)除為劃設保護（育、留）區、漁撈、非動力機械器具之水域遊憩活動、船舶無害通過等行為得逕為使用，並**得供相容性質之使用**，惟仍應依《國土計畫法》第 23 條或第 24 條規定辦理。

(C)至屬需設置人為設施且具排他性者，不得申請使用。

(3) 海洋資源地區土地使用管制重點

A. 使用項目及細目不大幅變動

以現行《非都市土地使用管制規則》第 6 條附表 1 之 1 所列項目為基礎進行檢討及研訂。

B. 尊重現行合法使用，保障既有使用權利

(A)原已取得海域用地區位許可者，於許可期間內，得依原許可之計畫內容進行管制並繼續使用。(擬訂於管制規則草案第 3 條第 2 項)

(B)新申請案採「應經申請同意」或「使用許可」制度申請時，應取得「已核准之海域用地區位許可」、「已核准同意」及「已核准之使用許可」之申請人或目的事業主管機關同意，以保障既有使用權利。

(C)原屬免經同意細目繼續維持免經申請同意：漁撈、船舶無害通過、非動力機械之水域遊憩活動及依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區，得免經申請同意使用。

(D)考量海域係立體多元使用，以得申請使用為原則

- 海洋資源地區之使用情形表，係依全國國土計畫規定研訂，原則以「○：得申請使用」為主。
- 至是否同意或許可，則於「應經申請同意」或「使用許可」程序依同意或許可條件規定處理。

■ 另如涉及各類保護（育、留）區，或其他目的事業法令之禁止或限制規定者，仍應依各該規定辦理。

表 2.2.26 海洋資源地區容許使用情形表

附表二 海洋資源地區容許使用情形表

項次	使用項目	細目	海1-1	海1-2	海1-3	海2	海3	備註
1	海洋保護	依其他法律於海域劃設之各類保護(育、留)區	●	●	●	●	●	
2	漁業及其相關設施	漁撈	●	●	●	●	●	
		定置漁業權	○	○	依原核定之重大建設計畫內容管制	○	○	
		區劃漁業權	○	○		○	○	
		專用漁業權	○	○		○	○	
		其他漁業相關附屬設施	○	○		○	○	
3	再生能源相關設施	潮汐能發電設施	○	○		○	○	
		海洋溫差能發電設施	○	○		○	○	
		波浪能發電設施	○	○		○	○	
		海流能發電設施	○	○		○	○	
		鹽差能發電設施	○	○		○	○	
		風力發電設施	○	○		○	○	
		太陽能發電設施	○	○		○	○	
		再生能源輸配電線及管線設施	○	○		○	○	
		其他再生能源相關設施	○	○		○	○	
4	礦業使用及其設施	探採礦(不含石油、天然氣礦)	×	○		○	×	
		石油、天然氣探採礦	×	○		○	×	
		其他在礦業上必要之工程設施及其附屬設施	×	○		○	×	
5	土石採取及其設施	採取土石	×	○		○	×	
		其他在土石業上必要之工程設施及附屬設施	×	○		○	×	
6	海水資源利用及其設施	深層海水利用及其設施	×	○		○	×	
		海水淡化設施	○	○		○	○	
7	海洋觀光遊憩	水域遊憩活動	○	●		●	❶ ○	❶:限非動力機械器具之水域遊憩活動
		海上平台	○	○		○	○	
8	港埠航運	船舶無害通過	●	●	●	●	●	
		航道	○	○	依原核定之重大建設計畫內容管制	●	○	
		泊地及錨地	○	○		○	○	
		港區及其必要附屬設施	○	○		○	○	
		航道疏濬之必要工程設施及其附屬設施	○	○		○	○	
		其他港埠設施	○	○		○	○	
9	工程相關使用	海底電纜、管道及相關設施	○	○		○	○	
		輸油(氣)管線（道）及相關設施	○	○		○	○	
		海堤及相關設施	×	○		○	×	
		跨海橋樑及相關設施	×	○		○	×	
		取排水相關設施	×	○		○	×	
		其他工程設施	×	○		○	×	
10	科學研究及調查設施	資料浮標站	①	○		○	○	①:使用面積限五百平方公尺以下。
		底碇式觀測儀器	①	○		○	○	
		海洋科學與水下文化資產研究及調查設施	○	○		○	○	
		鑽探平台	○	○		○	○	
11	環境廢棄物處理或排放設施	海洋放流管線及相關設施	×	×		○	×	
		海洋棄置區	×	×		○	○	
12	國防使用	軍事用海及其設施	○	○		○	○	
13	原住民族傳統海域使用	原住民族傳統海域使用	○	○		○	○	

5. 海洋資源地區應經申請同意制度

針對一般性土地使用，透過簡政便民與平行審查來提升效率。國土主管機關僅需取得目的事業主管機關支持意見即可同意，避免重複審查，並與環評、水保、興辦事業計畫等程序同步進行。

(1)應經申請同意程序

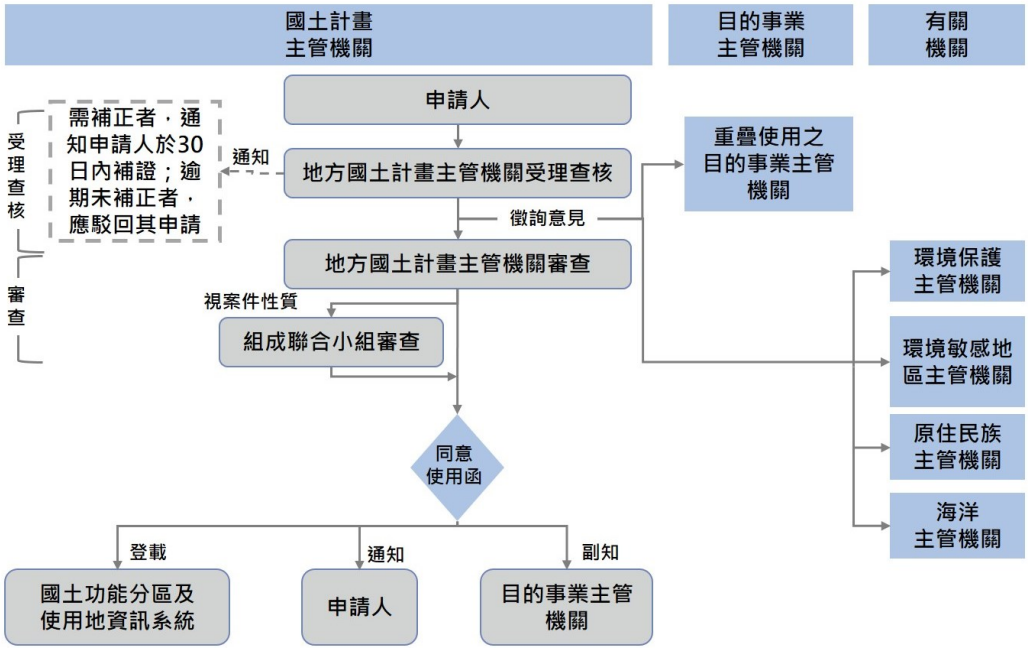


圖 2.2.28 海洋資源地區應經申請同意程序流程圖

(2)應經申請同意應備書件

A.申請書：申請範圍（附申請範圍圖）、申請人清冊（附證件影本）、1 年內之環境敏感地區查詢結果文件、使用項目（細目）之目的事業主管機關原則同意或支持意見文件、土地權利證明文件。

B.已依原非都市土地使用管制規則規定取得海域用地區位許可、依本法取得應經申請同意或使用許可者，應徵得既有使用之目的事業主管機關認屬相容使用之同意或無反對意見之文件（申請範圍尚未核准其他海域用地區位許可、應經申請同意或使用許可案件者免附）。

C.與其他申請使用許可、應經申請同意之目的事業主管機關協調文件（申請範圍內無其他同時申請使用許可、應經申請同意者免附）。

D.其他相關文件：

(A)申請範圍涉及環境敏感地區者，應依「環境敏感地區查詢表」檢附各該環境敏感地區主管機關認定未違反其主管法規之禁止或限制規定之意見文件。

(B)申請範圍位於海洋資源地區第一類之一，且涉自然人文生態景觀區範圍者，應檢附該景觀區主管機關同意文件。

(C)依原住民族基本法第二十一條取得完成諮商之證明文件。

E.使用計畫書

(A)基本說明：目的及內容、位置圖、區位(與陸地之相對位置、距離、水深地形、航運、重要設施（含中央主管機關已核准之海域用地區位許可、使用許可、或直轄市、縣（市）主管機關已核准使用同意範圍）。

(B)因應措施：涉及既有使用或設施之因應措施、涉及環境敏感地區之因應措施、船舶航行作業影響使用計畫對海域周圍船舶航行作業之因應措施。

6. 海洋資源地區使用許可制度

於符合國土計畫法第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第二十六條規定之書圖文件申請使用許可。



圖 2.2.29 國土計畫使用許可申請辦法架構圖

(1)審查重點

A. 取得既有使用或設施目的事業主管機關原則同意文件者，並說明規劃因應措施。

B. 取得申請範圍涉及環境敏感地區目的事業主管機關之同意文件或書面意見，並說明相關因應措施。

C. 取得航政或漁業主管機關之同意文件或書面意見，並說明對船舶航行安全及公共通行之影響因應措施。

D. 訂有使用期間者，應說明使用期間屆滿之處理方式。

(2)海洋資源地區申請使用許可應備書件

A. 申請書：申請人（公司）清冊（附證件影本）、設計人清冊（附證件影本）、位置及範圍、相關技師簽證或簽名資料（附相關技師證件影本）、相關證明文件；依本法規定應繳交影響費及國土保育費者，應說明其費用之計算方式與結果等；國土計畫使用許可審議規則條文規定查核表。

B. 使用計畫書圖：使用內容分析、環境調查資料分析、實質發展計畫。

(3)一定規模以上使用許可認定標準

針對使用計畫本身可能產生之外部衝擊進一步評估與確認，並依據國土計畫法第 28 條收取國土保育費、影響費達到外部成本內部化，爰一定規模之訂定原則，係從環境外部性、設施外部性及公益性之角度切入。

使用項目之規模係參考「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」相關規定及就實務經驗評估，考量其對海洋資源地區之影響程度決定之。申請使用範圍達本附表之規模，應依本法使用許可規定辦理，至未達規模者，另依本法第 23 條授權訂定之國土計畫土地使用管制規則相關規定辦理。

表 2.2.27 海洋資源地區申請使用許可之一定規模以上認定基準表

使用項目	細目	使用長度
工程相關使用	輸油（氣）管線（道）及相關設施	長度三十公里以上

說明：

(1)海洋資源地區申請使用範圍達本附表之規模，應依本法使用許可規定辦理，至未達規模者，另依本法第二十三條第二項授權訂定之國土計畫土地使用管制規則相關規定辦理。

(2)依據全國國土計畫第九章各國土功能分區及其分類之土地使用指導原則，海洋資源地區為提供不妨害海洋資源永續利用之多元使用，考量輸油（氣）管線（道）及相關設施可能發生輸油（氣）管線漏油（氣）之情形，恐造成海洋生態環境污染及損害，爰明定其達一定規模以上應申請使用許可之認定標準，透過使用許可機制加以審視，避免或減輕其對於海域範圍生態環境之衝擊影響，確保海域環境永續發展。至輸油（氣）管線（道）及相關設施之使用長度認定基準，係參考輸送天然氣或油品管線工程位於非都市土地，舖設長度三十公里以上應實施環境影響評估之實務執行經驗所定

(4)性質特殊認定使用許可認定標準

A. 具有擾動重要自然資源、地形地貌疑慮者。

B. 造成動植物生態環境污染之外部性疑慮者。

表 2.2.28 海洋資源地區申請使用許可之性質特殊認定基準表

使用項目	細目
再生能源相關設施	潮汐能發電設施
	海洋溫差能發電設施
	波浪能發電設施
	海流能發電設施
	鹽差能發電設施
	風力發電設施
	太陽能發電設施
土石採取及其設施	採取土石
礦業使用及其設施	探採礦（不含石油、天然氣採礦）（不含探礦）
	石油、天然氣探採礦（不含探礦）
港埠航運	港區及其必要附屬設施（位於現有合法防波堤外廓內者，不在此限）
環境廢棄物處理或排放設施	海洋棄置區

表 2.2.29 國土計畫使用許可審議規則

§34~§40 海洋資源地區	涉重大政策或認定疑義者，應由中央主管機關**協調處理**
	以不影響公共通行及公共水域使用為原則
	具有必要性及區位無可替代性，並符合最小需用為原則
	考量海域自然生態環境與動態平衡，妥予規劃避免或減輕衝擊之相關措施
	開發造成生態環境之面積損失，於案件範圍內營造同質性或同功能性之棲地
	留設適當海事工程之安全距離或緩衝區
	申請案件應按個案情形核定使用期間

註：協調處理原則包括：於不影響海域永續利用之前提下，尊重既有合法使用現況；申請區位、資源及環境等為自然屬性者優先；多功能使用之海域，以公共福祉最大化之使用為優先，相容性較高之使用次之；確保國家安全之國防軍事用海需求。

7. 制度差異說明及後續推動方向

(1)制度差異說明

表 2.2.30 海域區與海洋資源地區差異

	項目	海域區	海洋資源地區
相同	目的	為建立海域使用之管理機制及秩序	
相異	範圍	依照內政部 108 年 2 月 11 日修正發布非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第 7 點第 1 款第 10 目「(1)臺灣本島及已公告領海基線之相關島嶼：自**已登記土地外圍之地籍線起至領海外界線間**(包括潮間帶、內水、領海範圍)未登記，且非屬都市計畫及國家公園範圍·(2)其他未公告領海基線者：自已登記土地外圍之地籍線起，至該地區水域範圍，該範圍參照臺灣、澎湖、東沙、金門、東碇、烏坵、馬祖、東引、亮島、南沙地區限制、禁止水域範圍及事項劃定·(3)位於平均高潮線向海側，已登記地籍者。」	以國土計畫之海域管轄範圍，扣除都市計畫、國家公園及原依區域計畫法核發開發許可、劃定鄉村區、工業區及一定規模以上具有城鄉發展性質之特定專用區。**(平均高潮線向海側)**
	審查機關與方式	1.由內政部就各類使用之「**區位**」進行審查核發區位許可 2.「**區位**」範圍內之「使用行為」→依目的事業主管機關規定辦理 3.免經申請區位許可使用細目→依目的事業主管機關規定辦理	1. **申請使用許可**→由中央國土機關進行審查 2. **應經申請同意**→由地方國土機關進行審查 3. **免經申請同意**→依目的事業主管機關規定辦理
	分區細分之差異	未細分分區	1.第一類 (1)第一類之一：依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區。 (2)第一類之二：使用性質具排他性之地區，於核准使用之特定海

			域範圍（包括水面、水體、海床或底土等），設置人為設施，管制人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。 (3)第一類之三：屬第一類之一及第一類之二以外之範圍，於直轄市、縣(市)國土計畫核定前，經行政院或中央目的事業主管機關會商相關機關核定之重大建設計畫，其使用需設置人為設施且具排他性者。 2.第二類：使用性質具相容性之地區，於核准使用之特定海域範圍（包括水面、水體、海床或底土等），未設置人為設施；或擬增設置之人為設施，能維持其相容使用者。除特定時間外，有條件容許人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。 3.第三類：其他尚未規劃或使用之海域。
		原則均可受理申請，並經會商環境敏感地區之目的事業主管機關及既有使用之用海單位或其目的事業主管機關無不同意之意見後，始得使用。	海洋資源地區以「**海域立體使用**」是否相容或衝突為原則，訂定使用情形，初步針對「區位適宜性」進行得否申請之區位指導。

(2)後續推動方向

A. 區域計畫法部分(國土計畫法全面實施前)

(A)內政部持續依區域計畫法規定審查海域用地區位許可案件。

(B)修訂非都市土地使用管制規則之海域用地區位許可機制相關規定（如：增訂審查費、修正環境敏感地區查詢表）。

B. 國土計畫法(國土計畫法全面實施後)

(A)依國土計畫法規定審查「應經申請同意」(地方政府審查）或「使用許可」(地方政府核轉內政部審議）案件。

(B)定期更新管理系統（資料庫）及辦理教育訓練。

(四)外界可能提出問題及初擬回應

1.國土計畫法後續如何配合海洋委員會訂定海域管理法(草案)？

回應方向初擬：

在行政院「國土一體，海陸分治」之原則下，內政部國土管理署主要就《國土計畫法》「海洋資源地區」之規劃與管制執行研提策略與可能銜接方向，然而其較偏重於靜態劃設與土地使用管制。

內政部前以 112 年 1 月 16 日台內營字第 1120800406 號函送國土計畫法涉海部分之 17 條條文及其相關子法或配套措施等資料予海洋委員會在案，提供作為海洋委員會之參考，後續俟海洋委員會釐清海域專法與國土計畫法介面之政策方向更為明確且海域管理法(草案)正式上路後，將由海洋委員會專責海域規劃與管理，並依海域管理法(草案)建立功能分區、先期協調機制，並承擔統籌整合責任等，同時，內政部國土管理署將配合滾動檢討修訂國土計畫法及相關授權訂定之子法。

2.國土計畫與海岸管理法、海域管理法(草案)之關係？

回應方向初擬：

目前涉及海洋空間規劃與管理的主要法規有三：

(1) 《海岸管理法》：第 2 條將「海岸地區」定義為濱海陸地、近岸海域及離島海域，其中「近岸海域」範圍自平均高潮線起，向海延伸至 30 公尺等深線或 3 浬，取其較長者，並不超過領海範圍；第 8 條要求中央主管機關擬訂「整體海岸管理計畫」。

(2) 《國土計畫法》：第 20 條將「海洋資源地區」納入國土功能分區，涵蓋內水與領海範圍，並依保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等分類，成為目前藍色國土的過渡性規劃工具。

(3) 《海域管理法》(草案)：依草案第 4 條，適用範圍自《海岸管理法》近岸海域外界線至我國領海外界線，並得準用至專屬經濟海域、大陸礁層等區域。草案總說明指出，將建立「主動審議協調機制」及「海域功能區劃設」，初期與《國土計畫法》雙軌並行，後續將逐步取代國土計畫法下的「海洋資源地區」。

《海域管理法》與《國土計畫法》初期採雙軌並行，國土計畫下目前海洋資源地區的管理制度將提供作為《海域管理法》之參考，俟《海域管理法》上路後，未來國土署將回歸陸域本位，海域部分則由海洋委員會專責治理。而《海域管理法》及《海岸管理法》則分別有各自之管轄範圍。

3.已有海洋資源地區，為何需要推動海域管理法？

回應方向初擬：

雖然《國土計畫法》已將「海洋資源地區」納入國土功能分區，但其定位偏重於靜態劃設與土地使用管制，主要功能仍屬「過渡性安排」。在面對再生能源、遊憩觀光、漁業、航運、國防安全及文化資產等多目標使用衝突時，現行制度缺乏前置性的跨部門協調與完整空間規劃機制。

因應再生能源、遊憩與漁業、航運等使用競合，現行缺乏完整空間規劃。海域管理法(草案)核心便是先期協調、劃設海洋功能區，後續將逐步取

代國土計畫法的海洋資源地區功能。

4.後續如何落實「海陸分治」？

回應方向初擬：

在行政院「國土一體，海陸分治」之原則下，內政部前以 112 年 1 月 16 日台內營字第 1120800406 號函送《國土計畫法》涉海部分之 17 條條文及其相關子法或配套措施等資料予海洋委員會在案，後續俟海域專法與《國土計畫法》介面之政策方向更為明確時，滾動檢討修訂《國土計畫法》及相關授權訂定之子法。

另考量《國土計畫法》目前正由各直轄市、縣（市）政府辦理第三階段國土功能分區及其分類劃設作業，預計於 120 年 4 月底前完成，為避免影響該劃設作業，建議海域專法訂定日出條款，並以 120 年 4 月 30 日以後之時間點規劃。

內政部國土署則專責陸域國土規劃，逐步退出海域空間的管制，僅提供「海洋資源地區」圖資與管理經驗，理念上為「海陸統合管理」，但基於行政權責上仍維持分工。而海域專法正式上路後，由海洋委員會專責海域規劃與管理，依《海域管理法》建立功能分區、先期協調機制，並承擔統籌整合責任。

(五)後續研議事項建議

1.納入聯合國海洋空間規劃理念

目前說明雖已指出「臺灣海域資源利用日益多元，亟需建立整體管理機制與用海秩序」，並提及「現行制度依各目的事業法令分散管理，導致權責重疊與資料不足，亟待統整」，但仍應進一步強調：隨著漁業、運輸、休憩、養殖與能源等用途迅速增加，加上氣候變遷、漁業資源枯竭及偶發污染事件等衝擊，海洋已承受巨大壓力，傳統管理模式難以回應。在開發需求與生態壓力並存的情境下，必須整合零散管理並建立跨部門治理機制。

同時，應考量「海洋具高度流動性，其範疇涵蓋水體上層、水體本身及海床底層，並因陸海互動而引發多重影響與空間衝突」，因此有必要進一步納入聯合國「海洋空間規劃（MSP）」理念與作法，逐步與國際海洋規劃與管理之趨勢接軌。參考聯合國海洋空間規劃（MSP）作法，初步建議我國海洋空間規劃可採取以下具體策略：

(1) 管理模式轉型：由傳統「單一物種、短期尺度」管理，轉向「以生態系統為基礎、長期、多尺度、科學支撐」的適應性管理，彰顯「由傳統概念至永續理念」、「由部門分治至整合規劃」的轉變必要性。

(2) 核心原則落實：以「生態系統為基礎」與「權益關係人參與」為兩大核心原則，透過科學調查支撐的區劃與管制機制，兼顧資源保育與人類使用之平衡。

(3) 跨部門協調：建立跨部門協作平台，以提升海洋空間規劃的政策整合性與執行效能。

2.未來制度調整與銜接方向

海域治理涉及「規劃」與「管理」兩層面，其立法目的、工具與評估標

準各有差異，應明確區分：

(1) 海洋空間規劃（MSP）：以「生態系統為基礎」與「科學證據決策」為核心，透過程序化的規劃機制，進行長期且可持續的動態調整。

(2) 海域管理：以「海域意識（MDA）」為重點，著重監偵、蒐集、掌握與應處，確保安全、維護秩序，並協調資源使用衝突。

行政院於 111 年 9 月已明確提出「國土一體、海陸分治」原則。現階段國土計畫雖能透過管制原則維護公共安全與秩序，但其功能定位仍偏向「被動協調」，在積極規劃與跨部門整合方面相對不足。為銜接《海域管理法》尚未通過之前的制度空窗，建議將「海洋資源地區」逐步導入海洋空間規劃（MSP）精神，並釐清角色分工如下：

(1) 國土署：專責陸域國土規劃，並提供「海洋資源地區」所需的過渡性圖資與資料。

(2) 海洋委員會：依《海洋基本法》負責整合涉海政策，並在《海域管理法》通過後，主責推動海洋功能分區、先期協調及海洋空間規劃制度。

在《海域管理法》正式立法前，國土計畫法下的「海洋資源地區」仍是我國處理海域使用衝突與管制的主要制度框架。建議可提前導入 MSP 中之兩大核心原則，分別推動以下改進措施：

(1) 生態系統為基礎

A. 建立海洋基礎資料庫：目前僅依個案查詢敏感區，建議由國土署與海委會合作，建置全國性海洋生態與環境基礎資料庫（如棲地分布、物種多樣性、海洋碳匯），作為分區管制的前置依據。

B. 導入生態韌性與氣候調適指標：在審查「使用同意」或「計畫」時，不僅要求降低衝擊，亦應檢視是否有助提升海域恢復力（如維持碳匯功能、預留海岸緩衝區）。

C. 強化前期區劃與動態調整：使「海洋資源地區」不僅停留於靜態劃設，亦能設定不同使用情境，並透過滾動檢討持續調整。

(2) 權益關係人參與

A. 建立跨部門協作平台：由國土署召集能源、漁業、航港、文化資產等相關部會，針對「海洋資源地區」分區調整或使用審查，設置跨部門審議與資訊共享平台。

B. 拓展參與對象：除現有漁業及原住民族群外，建議納入新興使用者及民間團體（如風電產業、科研單位、環保團體、觀光業者）進行意見徵詢或列席參與。

C. 強化公開透明：在「應經申請同意」案件中，增設資訊公開平台，揭露申請範圍、審查意見與後續監測成果，使民眾或相關團體能事前掌握資訊，以降低衝突。

第三節　各級國土計畫及國土功能分區圖審議過程衍生議題研析

一、議題9：確認後續全國國土計畫之國土永續發展目標

近年來臺灣國土發展正面臨多重挑戰，亟需透過全國國土計畫的通盤檢討加以回應。首先，氣候變遷導致極端災害風險日益加劇，如何在國土空間的布局、開發利用與保育措施中具體落實調適策略，以強化整體國土韌性，已成為刻不容緩的課題。其次，在確保糧食安全與維護生態保育底線的前提下，如何同時滿足經濟發展與社會需求的土地使用，仍是一項長期存在且持續升高的矛盾。再者，城鄉差距依然明顯，鄉村地區在基礎設施、公共服務與生活品質方面仍顯不足，如何縮短差距、均衡發展，關係到國土整體的和諧與公平。最後，面對產業快速轉型與全球競爭壓力，亟需重新調整空間布局並強化基礎建設，以支撐產業發展動能並提升國家競爭力。綜上，這些挑戰正是本次全國國土計畫通盤檢討必須正視並回應的核心議題。

基於前述核心議題，本次全國國土計畫的通盤檢討將我國未來國土發展願景設定為**「韌性、共榮、共好：建構安全宜居、永續發展之幸福國土」**。為回應前述國土發展所面臨之多重挑戰，並實現「安全韌性、有序共榮、和諧共好的國家」願景，本次全國國土計畫通盤檢討將提出多層次且跨領域的策略。首先，面對氣候變遷所帶來的極端災害風險，亟需透過風險區土地管制、跨域災防體系與綠色基礎建設的推動，全面強化國土韌性，並確保糧食安全及生態底線的維護，因而建構「安全×韌性」面向下的調適、保育與產業基礎安全目標。同時，為解決土地利用矛盾與產業轉型需求，應整合區域產業布局、交通節點與生活圈規劃，提升國土空間連結效率，並導入智慧基礎設施與文化觀光資源，支撐「有序×共榮」面向所強調的區域發展均衡與綠色產業轉型。再者，針對城鄉差距與社會公平議題，則需建立土地正義導向的住宅與用地政策，兼顧弱勢群體、原鄉社區及多元族群的空間需求，推動在地自主治理與和諧環境營造，以落實「和諧×共好」面向的核心目標。透過上述策略之整合推動，方能使國土空間發展在安全、發展與公平之間取得平衡，邁向安全宜居、永續發展的幸福國土願景。

綜上，近年來不論在國內或國際上，氣候變遷、產業與社會需求的快速變動，以及各部門政策方向的調整，都使原有的國土永續發展目標面臨重新檢視的必要，為使國土治理更貼近新的挑戰與發展趨勢，有必要對既有目標進行調整與強化，作為後續規劃推動的基礎。本次國土永續發展目標調整之原則包括：

1. **因應國內外新趨勢與挑戰：**
   (1) 氣候變遷與極端災害：國土空間需落實調適策略，強化韌性與防災能力。
   (2) 糧食安全與生態保育：在保育底線下，兼顧經濟發展與社會土地需求。
   (3) 城鄉差距與均衡發展：改善鄉村基礎設施與公共服務，促進區域均衡。
   (4) 產業轉型與國際競爭：調整空間布局、強化基礎建設，支撐產業動能。
2. **在現有基礎上調整精進**：為強化國土規劃與治理體系之延續性與有效性，並非完全重新設定目標，而是先重新檢視107年4月之國土永續發展目標之達成與需求情形，並將其分為以下三種類型。

(1)延續型目標：原有目標具有長期性與必要性，仍需持續推動。
(2)調整型目標：因應政策方向調整，需調整原有目標內容或執行策略。
(3)新增型目標：配合新興議題、法制修正與跨部門新需求，補充新增目標項目。

3. 以國家尺度、跨部門之空間性論述為主：目標體系須反映國家尺度的總體空間發展方向，並能銜接各部門空間政策與跨領域整合需求。

以下分別說明「安全韌性、有序共榮、和諧共好的國家」願景下之三大面向個別子目標。

(一)安全 × 韌性—強化環境調適，永續國土資源：

1.目標一：因應氣候變遷與天然災害，強化國土抗災韌性與流域治理

內涵：為因應氣候變遷帶來之強降雨、旱災、海平面上升等災害及我國地震頻繁之課題，直轄市、縣（市）國土計畫應分析各類型天然災害風險分布情形，針對各類型災害對人民生命財產安全、產業與農業經濟影響等，進行土地使用規劃及研擬相關因應措施，並強化國土空間之防災、減災及復原能力，以提升整體國土抗災韌性。另為達水資源永續經營，應以完整流域為單位，推動上、中、下游整合治理，整體考量水資源保育利用、水質保護、國土保安、城鄉氣候變遷調適及低衝擊開發等事項，落實流域內土地使用規劃與管理，並加強水庫集水區土地利用管制，改善上游濫墾、濫伐等違規行為，減少水質污染與土壤侵蝕問題，以確保供水品質與國土安全。

後續對應章節：第五章第一節「國土空間發展策略」的天然災害保育策略、第六章「氣候變遷調適策略及國土防災策略」。

2.目標二：維護糧食安全，促進農地多功能價值

內涵：在全球氣候變遷、國際情勢變動之下，糧食安全為國家安全重要議題之一，此外，因應農業環境經營管理模式多元化趨勢，農地除糧食生產功能外，亦具備生態保育、氣候調節、碳匯、水源涵養及景觀維護等多元功能，應確保宜維護農地之品質與合理利用，訂定農業生產環境維護策略，加強取締農地違規使用，維護農業水土資源與生產環境，並引導農地合理配置與利用，促進農業生產、生活與生態之協調發展，提升農地整體多功能價值。

後續對應章節：第五章第一節「國土空間發展策略」的全國農地資源之保護策略、第七章「部門空間發展策略」的產業與農業策略、第八章國土功能分區的「農業發展地區」。

3.目標三：推動能源及水資源永續利用，加強關鍵基礎設施穩定供給

內涵：因應全球極端氣候及氣候變遷之影響，能源及水資源已成為重要國際戰略資源，我國應在兼顧能源安全、環境永續、經濟發展及社會公平原則下，推動能源及水資源之永續利用。透過推動再生能源與新興水源（再

生水、海水淡化）及提升資源使用效率，以促進資源循環利用與節能減碳。另為確保國家整體運作與社會發展之穩定，應進一步強化能源、水資源設施與其他關鍵基礎設施之空間配置合理性與防災應變能力，提升設施之安全性、穩定性與抗災性，並促進城鄉發展與能源、水資源、關鍵基礎設施之整合規劃，在不影響國土保育、海洋生態保育原則之前提下，建構安全、穩定、永續且具韌性之資源與基礎設施使用環境。

後續對應章節：第五章第一節「國土空間發展策略」的城鄉發展空間之發展策略、第七章「部門空間發展策略」的住宅與運輸策略、公共設施策略等。

4.目標四：建構國家生態網絡，加強海陸空間管理與環境維護

內涵：我國中央山脈及周邊地區已透過各部會推動各類保護區及環境敏感地區之劃設，形成重要之生態保育軸；為因應氣候變遷與生態系統變動，應持續推動濕地保育、海岸管理、海域資源保護及重要生態廊道之串聯，並整合河川流域、農業地景及各類生態資源地區，以建構由高山、平原、海岸至海洋之完整國家生態網絡。此外，應強化海陸整體空間管理，兼顧國土利用與生態保育需求，落實環境敏感地區之保護與管理，並維護物種棲地及生物多樣性。

後續對應章節：第五章第一節「國土空間發展策略」的海域保育或發展策略、自然生態保育及自然資源保育策略等、第八章「國土功能分區」、第九章「土地使用指導事項」的特殊地區及其他土地使用指導事項中海岸地區土地使用指導原則。

(二)有序 × 共榮—經濟多元發展，引導城鄉均衡發展：

1.目標一：落實集約發展，促進城鄉適性永續

內涵：依據當前人口、戶數、戶量之發展趨勢，及未來人口減少情況下，目前既有都市發展用地尚得以滿足居住發展需要，未來城鄉發展應以城鄉發展區域範圍為主，以既有都市計畫地區及非都市已開發地區為優先區位，並加速辦理都市更新、都市計畫整體開發地區，促進土地資源再利用。並應考量性別、年齡結構、社經條件等因素，以公共設施轉型檢討、推動社會住宅及長照服務設施等方式，協助改善弱勢階層住宅、就業、教育及醫療照護政策所需設施及友善社區環境。此外，城鄉發展應因應各地區自然環境條件、產業基礎及文化脈絡差異，以適性發展為原則，尊重地方自明性與發展特色，配置適當公共服務與基礎設施，提升鄉村聚落生活品質。倘有新增城鄉發展需求，應以既有發展地區其周邊地區為優先發展範圍，以建立城鄉發展秩序。

後續對應章節：第五章第一節「國土空間發展策略」、第七章「部門空間發展策略」的住宅與運輸部門空間發展策略、公共設施策略等。

2.目標二：提升國土機動性、可及性及數位連結性

內涵：在促進城鄉集約發展及淨零排放前提下，應落實人本交通，以既有大眾運輸系統為基礎，導入運輸行動服務及智慧交通管理系統，整合公共運輸服務，建構都會地區無縫運輸網絡，並改善產業與國際運輸據點連結；同時，應合理配置數位通訊基礎建設，強化遠距通訊及資訊流通。在軌道運輸或高(快)速公路系統無法連結之地區，應配合未來先進運輸發展趨勢，透過地區型轉運站與公車接駁、自動運輸或共享運輸等整合系統，提高偏遠地區與都會地區連結性，離島地區並應強化緊急醫療運輸與綠色運輸發展，以建立安全、智慧且虛實整合之國土運輸網絡。

後續對應章節：第五章「國土空間發展與成長管理策略」、第七章「部門空間發展策略」的運輸策略。

3.目標三：配合國家整體產業發展政策，整合產業發展空間規劃

內涵：為強化國土計畫對土地使用之指導，未來中央產業主管機關及直轄市、縣(市)政府依據產業發展政策與需求，於各直轄市、縣(市)國土計畫劃設相關區位，應考量重要交通運輸網絡之可及性、再生能源供給情形、地區既有產業發展基礎或產業聚落潛能，以及大專校院或研發機構相關產學資源，並應以減少產銷碳足跡、提升大眾運輸、促進綠色生產為原則，讓產業發展能量透過交通運輸流動及既有產學網絡，達到厚實經濟基礎及向外擴張影響力。另因應國際趨勢所造成產業需求變化快速之情形，應強化國土空間配置之彈性調整能力，並積極推動產業土地活化與再發展，落實老舊工業區之更新(包括基盤設施更新、產業聚落建構及轉型、結合都市發展等策略)、穩定產業用地供給，規劃適地產業區位等具體措施，促使土地能因應產業需求及時提供，以促進經濟持續發展。

後續對應章節：第五章「國土空間發展與成長管理策略」、第七章「部門空間發展策略」的產業策略。

4.目標四：整合區域文化生態景觀資源，推動永續文化觀光產業

內涵：我國已透過國家風景區、森林遊樂區及國家公園等推動兼具生態教育及景觀遊憩之觀光旅遊，為建構有助於文化創意產業發展之場域、以文化觀光厚實深度旅遊基礎，應整合各區域文化觀光資源、博物場館、人文傳統場域、生態資源及生活地景等進行整體規劃，由既有點狀觀光據點經營出發，逐漸轉型朝向文化觀光廊帶、觀光城市、觀光區域等方向邁進，以強化文化觀光之動能。並透過評估環境承載能力與基礎設施條件，適度引導觀光設施與相關服務機能之配置，以避免造成環境負擔及提升觀光產業品質。

後續對應章節：第七章「部門空間發展策略」的產業策略部分，目前有提及觀光產業相關發展對策，後續可再加強如何透過空間資源整合推動之

策略。

5.目標五：營造優質營農環境，推動農業永續發展

內涵：加強投入宜維護農地之農政資源以營造優質農業經營環境，並鼓勵農地從事農業產、製、儲、銷之多元利用，以促進農民持續生產、農地農用，同時配合「建立農業典範」、「建構農業安全體系」及「提升農業行銷能力」等政策，提升農民收益、農業產值，並兼顧農產品安全與維護環境永續。

後續對應章節：第五章「國土空間發展與成長管理策略」的宜維護農地策略、第七章「部門空間發展策略」的產業與農業策略、第八章「國土功能分區」的「農業發展地區」、第九章「土地使用指導事項」。

(三)和諧 × 共好—落實社會公義，提升整體福祉：

1.目標一：建立合理補償機制，確保發展公平性

內涵：為確保生態保育及國土保安，針對因緊急復育需要而受限制發展之土地與建物，予以合理補償；對於安全堪虞，除研擬該地區復育計畫外，應透過研擬完善安置及配套計畫，並徵得居民同意後，於安全、適宜之土地，整體規劃合乎永續生態原則之聚落，予以安置，並協助居住、就業、就學、就養及保存其傳統文化，以確保發展公平。

後續對應章節：第九章「土地使用指導事項」目前有提及部分補償相關內容，但缺乏完整論述，後續可再加強。

2.目標二：強化跨域治理，促進區域資源整合與均衡發展

內涵：因應社會結構及地緣關係變遷，應配合區域特色與整體發展需要，適時擬定都會區域計畫，加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能，以提升競爭力。針對離島、偏鄉、原住民族土地、河川流域等地區，考量特殊自然、經濟、文化或其他性質條件，透過適時擬定特定區域計畫，以整合相關目的事業計畫及其資源，於生態永續、資源共享、尊重多元文化活動需求、提升公共設施服務水準等原則，研擬治理及經營管理規劃，確保城鄉發展機會公平。

後續對應章節：第五章第一節「國土空間發展策略」的離島、偏鄉、原住民族土地、河川流域等部分、第七章「部門空間發展策略」的住宅部門相關政策及補充更多元之公共設施策略。

3.目標三：推動鄉村地區計畫，促進鄉村生活整體共好

內涵：為解決鄉村地區長期缺乏整體規劃及資源投入，而有公共設施不足、環境破壞及蔓延無序發展等問題，由直轄市、縣（市）政府主動辦理鄉村地區計畫，以追求公共利益及改善社會福祉為目的，整體考量居住、產業、運輸及公共設施需求，盤點課題與規劃因應策略及研擬整體空間構想。並透過整合部門計畫、政策、資源及民間力量，協助實際居住於鄉村地區之

民眾，處理長久以來困擾之土地使用問題，提升鄉村生活機能與環境品質，同時賦予國土計畫主管機關、目的事業主管機關及有意願參與者共同承擔責任之機會。

後續對應章節：第五章「國土空間發展與成長管理策略」的鄉村地區之發展策略部分、第七章「部門空間發展策略」的住宅部門、公共設施部門之策略等。

表 2.3.1 「安全 × 韌性」面向之目標比較及建議調整說明表

117 年 團隊建議目標	與本次通檢重點之對應說明	107 年 全國國土計畫目標	107 年目標類型判定	調整內容對照說明
目標一：因應氣候變遷與天然災害，強化國土抗災韌性與流域治理	對應通檢重點三，以氣候變遷與災害風險為核心，強化國土風險治理。	目標一：因應極端氣候與天然災害，強化國土調適能力	調整型目標	整合原先目標一、目標二之內容，並加入「韌性」之概念，與國際語彙銜接；且因應部門計畫結束，不再特別強調流域綜合治理計畫，轉為流域治理概念。
		目標二：配合流域綜合治理計畫，進行土地使用規劃與檢討	調整型目標	主要對應目標一之「韌性」、「流域」、「跨域災防」等概念，不再特別強調流域綜合治理計畫
目標二：維護糧食安全，促進農地多功能價值	對應通檢重點一，涉及農業部門空間發展策略對土地使用之指導。	目標三：維護農地總量，提升農地生產效益	調整型目標	不再特別強調維護農地總量，改以保障糧食安全與維護農地之多元功能為主。
目標三：推動能源及水資源永續利用，加強關鍵基礎設施穩定供給	主要對應通檢重點三，強調氣候變遷下之基礎設施韌性；另亦可回應通檢重點一，涉及公共設施部門之空間指導與用地配置。	目標四：建構永續能源、水源使用環境，促進節能減碳	調整型目標	因應氣候變遷，能源、水資源之安全、穩定越發重要。另新增強調其他關鍵基礎設施之穩定供給與韌性。
目標四：建構國家生態網絡，加強海陸空間管理與環境維護	對應通檢重點三，以土地使用指導落實生態保育，以回應氣候變遷。	目標五：建構國家生態網絡，加強海岸、濕地及海域管理	調整型目標	海陸空間整合管理之外，也強調持續維持國家生態網絡，並強化生物多樣性保育理念之重要。

表 2.3.2 「有序 × 共榮」面向之目標比較及建議調整說明表

117 年 團隊建議目標	與本次通檢重點之對應說明	107 年 全國國土計畫目標	107 年目標類型判定	調整內容對照說明
目標一：落實集約發展，促進城鄉適性永續	對應通檢重點一，有關城鄉發展發展需求之整合、成長管理、土地使用配置等。	目標二：提升國土機動性、可及性及連結性	調整型目標	延續集約發展之城鄉發展目標，另強調城鄉發展應強調適性發展原則，尊重地方自明性與發展特色。
目標二：提升國土機動性、可及性及數位連結性	對應通檢重點一，涉及城鄉住宅、運輸、產業、公共設施等各部門空間發展發展需求之整合。	目標三：配合國家整體產業發展政策，整合產業發展空間規劃	調整型目標	除了延續國土空間機動性、可及性與連結性之目標外，也因應智慧科技發展及數位化趨勢，新增有關智慧運輸系統、數位基礎設施建設、遠距通訊、數位服務與空間發展之整合等之目標。
目標三：配合國家整體產業發展政策，整合產業發展空間規劃	對應通檢重點一，強調產業部門空間發展需求之導入與配置。	目標一：落實集約發展，促進城鄉永續	調整型目標	強調在全球產業快速變動與科技發展趨勢下，應強化智慧國土空間之規劃與管理，整合數位基礎設施、能源供應與創新產業聚落之空間需求。
目標四：整合區域文化生態景觀資源，推動永續文化觀光產業	對應通檢重點一，強調以資源整合、空間規劃工具等強化觀光產業部門空間發展。	目標四：整合區域文化生態景觀資源，強化文化觀光動能	延續型目標	大致維持，僅於論述中強化該目標應結合土地活化與環境承載評估等空間規劃工具來達成。
目標五：營造優質營農環境，推動農業永續發展	對應通檢重點一，回應農業部門政策下之農產業空間發展目標之調整。	目標五：營造優質營農環境，推動農業永續發展	調整型目標	因應農業主管機關政策重點之改變而因應調整目標內容，由強調農業之生產產值，擴充為強調整合農產業鏈、多元利用及永續等。

表 2.3.3 「和諧 × 共好」面向之目標比較及建議調整說明表

117 年 團隊建議目標	與本次通檢重點之對應說明	107 年 全國國土計畫目標	107 年目標類型判定	調整內容對照說明
目標一：建立合理補償機制，確保發展公平性	未直接與本次通檢重點相關。但可透過轉型支援及補償機制，間接回應通檢重點一、二、三下所涉及之之土地使用指導與調整，使土地調整時符合權益衡平。	目標一：建立合理補償機制，確保發展公平性	調整型目標	將原先的「補償機制」擴充為「空間調整、轉型支援及補償機制」，強調需不同地區、不同族群之用地公平性。
目標二：強化跨域治理，促進區域資源整合與均衡發展	未直接與本次通檢重點相關。	目標二：擬定都會區域及特定區域計畫，均衡城鄉發展	調整型目標	考量都會區域及特定區域計畫，並非本次通檢重點，故建議淡化原先用詞，轉為強調「跨域治理」、「區域均衡發展」之概念。
目標三：推動鄉村地區計畫，促進鄉村生活整體共好	主要對應通檢重點二，應強化本計畫對於鄉村地區計畫之指導性。	-	新增型目標	因應通檢重點二，新增本目標，說明可透過鄉村地區透過整合部門資源，協力處理具公益性之地用課題，落實計畫引導土地使用，提升鄉村地區之生活機能與環境品質。

二、議題 10：強化全國國土計畫對於直轄市、縣（市）國土計畫之銜接及指導性

(一)背景說明

我國於 105 年公告實施《國土計畫法》，確立全新國土空間規劃體制。全國國土計畫業經行政院於 107 年 4 月 27 日院臺建字第 1070172823 號函核定，並由內政部於同年 4 月 30 日公告實施，此標誌國土規劃一大里程碑。而依《國土計畫法》修正，於 109 年 4 月 21 日公布並要求各直轄市、縣（市）國土計畫應於 110 年 4 月 30 日前完成公告實施。

全國國土計畫對於直轄市、縣（市）國土計畫之指導性體現於以下幾個方面：

1. 計畫體系

國土計畫是全國尺度之空間發展藍圖，為以全國國土為範圍之目標性、政策性及整體性之上位計畫（參照《國土計畫法》第 3 條第 2 款）；而直轄市、縣（市）國土計畫則以各直轄市、縣（市）行政轄區及其海域管轄範圍，所訂定實質發展及管制之國土計畫。

兩者具有明確上下位隸屬關係，依《國土計畫法》規定，全國國土計畫對直轄市、縣（市）國土計畫具法定指導效力，直轄市、縣（市）國土計畫「應遵循全國國土計畫」（參照《國土計畫法》第 8 條第 4 項）。同時，**現行國家公園計畫、都市計畫以及各目的事業主管機關所擬訂之部門計畫等，亦均須遵循國土計畫**（參照《國土計畫法》第 8 條第 5 項）。立法者透過上述規定，確認國土計畫於我國空間規劃體系中之最高位階。

2. 計畫內容

法律明定全國國土計畫與直轄市、縣（市）國土計畫之編制須涵蓋特定事項，確保上下位計畫銜接一致。依《國土計畫法》第 9 條規定，全國國土計畫內容應載明國土永續發展目標、國土空間發展與成長管理策略、國土功能分區劃設原則及各分區土地使用之指導事項等項目。相應地，《國土計畫法》第 10 條要求**直轄市、縣（市）國土計畫內容亦須包含「全國國土計畫之指示事項」，並具體化地方發展目標、空間發展計畫、國土功能分區劃設與管制原則等**。

3. 計畫審議與核定機制

《國土計畫法》建立**計畫審議與核定機制**，確保上下位計畫一致性。全國國土計畫由內政部擬訂並報行政院核定；直轄市、縣（市）國土計畫則由直轄市、縣（市）政府擬訂，經直轄市、縣（市）審議會通過後報請中央機關審議與核定。**中央主管機關於審議與核定時具實質審查權，必要時可要求修正地方計畫，以確保其符合全國計畫方針**。若直轄市、縣（市）政府對中央主管機關調整結果有異議，可於公告前一次復議，但最終仍以中央主管機關決定為準。

4. 計畫時程之規範

為防止直轄市、縣（市）延宕，《國土計畫法》第 45 條及《國土計畫法

施行細則》設定明確時程要求：中央主管機關須於《國土計畫法》施行後 2 年內公告全國國土計畫，並且各直轄市、縣（市）國土計畫需於 3 年內公告實施。直轄市、縣（市）國土計畫若未依規定公告，中央主管機關得逕為公告與公開展覽（參照《國土計畫法》第 13 條第 2 項），使全國與直轄市、縣（市）國土計畫銜接時程具法律保障。

同時，**全國國土計畫公告後，直轄市、縣（市）主管機關須於中央規定期限內檢討變更轄內現行都市計畫、國家公園計畫等**，使之「按國土計畫之指導」辦理調整，確保既有各類計畫與新制定之國土計畫相符。

5. 行政指導與行政補助之配合

為協助直轄市、縣（市）政府銜接全國計畫要求，中央提供一系列**政策指引與資源支持**措施。內政部國土署編製直轄市、縣（市）國土計畫規劃手冊，對直轄市、縣（市）國土計畫辦理程序、基本項目內容、分析方法以及應注意之全國計畫指導事項等提出具體說明，作為各地規劃單位參考依據。此外，內政部亦設立補助機制，補助地方政府辦理國土計畫之規劃。這些制度設計與行政作為，從法律與實務層面為全國國土計畫指導直轄市、縣（市）國土計畫奠定基礎。

(二)疑義/可精進面向

雖法制架構已明確規範國土計畫上下位體系之銜接，然於實際運作中，仍面臨諸多挑戰。針對全國國土計畫與直轄市、縣（市）國土計畫之銜接及指導性，過往政策討論中已提出幾項重要議題，包含：應先確認全國國土計畫之定位、功能及其優位性；如何展現全國國土計畫之引導作用，避免給予地方過多彈性裁量空間，進而使其偏離全國目標等。指導性不足之問題，主要可歸結為以下兩點：

1. **直轄市、縣（市）國土計畫內容與全國指導原則一致性不足：**全國國土計畫明訂全國國土空間發展之總量與目標，並要求各直轄市、縣（市）政府於規劃中明確載明相關面積與分布區位。然由於部分直轄市、縣（市）於擬訂國土計畫或劃設國土功能分區圖時，對全國國土計畫指導事項之理解與落實不夠徹底，導致地方計畫初稿與全國國土計畫原則不符，如光電、農地等，並需於中央主管機關審議時要求修正。此除顯示部分直轄市、縣（市）國土計畫未能完全體現全國計畫精神，影響全國國土計畫指導成效外，亦需透過中央主管機關把關、校正，增加計畫銜接協調成本。
2. **中央指導與直轄市、縣市自主之張力：**直轄市、縣（市）政府為自治團體，擁有相當程度之規劃自主權。於國土計畫體制下，中央雖具對直轄市、縣（市）國土計畫之審議與核定權力，但此亦帶來中央與直轄市、縣（市）權限劃分之緊張。單純依賴傳統上下指導或行政管轄隸屬之控制模式，恐不足以解決複雜之空間治理問題。由於直轄市、縣（市）之自治團體地位，當中央與直轄市、縣（市）政府於國土計畫內容上產生歧見時，不宜完全以高層上下關係思維方式處理，而應採取平等對話協商機制。如何於維持全國計畫一致性同時，尊重直轄市、縣（市）合理需求，並維繫中央與直轄市、縣（市）政府間之互信合作，仍有待加強。

(三)國土署初步政策方向

於「108 年 7 月直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊」中，針對計畫年期、發展預測、原住民族土地空間發展對策等方面，已有規範各直轄市、縣(市)國土計畫應撰擬內容，以利其與全國國土計畫的銜接與一致。以下為初步政策方向：

1. **計畫年期**：按《國土計畫法施行細則》第 6 條第 1 款規定，計畫年期以不超過 20 年為原則。建議各直轄市、縣（市）國土計畫比照全國國土計畫，將目標年設定為民國 125 年，以維持中央與地方層級計畫之長期一致性，以利與全國國土計畫的發展目標銜接。
2. **發展預測**：全國國土計畫的內容涵蓋多項預測，包含如：人口總量（目標年推估人口數、計畫人口總量等）、住宅總量（住宅需求戶數及用地需求等）、產業用地需求量等。建議直轄市、縣（市）國土計畫於規劃時，得銜接全國國土計畫預測分析成果，並考量地方發展現況與未來供需趨勢，對包含人口、住宅、公共設施、產業等項目進行需求總量預測，並明確闡述預測目的、預測內容、推估方法與注意事項等，使地方計畫可反映全國計畫整體發展方向。
3. **原住民族土地空間發展對策**：於整體空間發展計畫中之直轄市、縣（市）城鄉空間發展構想及鄉村地區計畫，原住民族土地空間發展對策具一定重要性。建議各直轄市、縣（市）國土計畫於編制過程中，應考慮將原住民族土地及海域空間發展規劃納入整體空間發展計畫中，並針對如部落土地使用、資源保育利用、公共設施檢討即配置區位等進行規劃，以確保這些土地發展需求可被充分考量，並為後續過渡至原住民族特定區域計畫提供短至中期的處理作法。
4. **通檢制度與指導原則**：後續全國國土計畫於通盤檢討檢撰寫各章節指導原則時，應同步考量直轄市、縣（市）國土計畫直轄市、縣（市）國土計畫未來於通盤檢討過程的需求，提供彈性指導。或規定當面對某些特定條件時，可透過中央主管機關設置的國土計畫審議會審議制度，確保直轄市、縣（市）國土計畫符合全國國土計畫的指導原則。若發現地方計畫未達標準，則可要求進行修改，從而確保直轄市、縣（市）國土計畫可確實反映全國國土計畫的目標與要求。

(四)國外案例參考

1. **英國：強制引導地方落實全國目標**

英國國土規劃由國家規劃政策框架(National Planning Policy Framework, NPPF）設定「全國性目標框架」，地方政府則依此制定符合當地需求之「具體發展計畫」。NPPF 明確將「推定支持永續發展」作為上位核心原則，並要求地方計畫於經濟、社會、環境間取得平衡，將全國性公共利益轉化為地方可依循、審查之操作原則，確保各級計畫與個案決策一致。為使地方計畫符合全國目標，各地方計畫均需經獨立審查，評估是否符合四大要件（積極擬定、具正當性、有效、與國家政策一致）。此外，NPPF 要求地方政府使

用全國統一之「標準方法」，來確定應負擔之數量基準，避免地方各自解讀需求導致規劃失衡。英國亦設有績效導向之監督機制，將地方政府規劃執行成效與其規劃權限掛鉤，如每年進行「住房交付測試」，若地方政府未達標，需提交改進之行動計畫，或由中央政府依上位核心原則限制地方裁量權，強制執行地方計畫。

2. 德國：上下位機關雙向協調合作

德國《聯邦國土規劃法》（Raumordnungsgesetz, ROG）未制訂全國統一之剛性發展或使用規定，而是著重聯邦（全國）與各邦（地方）平行與垂直協作機制（§26）。全國層級承擔宏觀指導性角色，負責制定抽象之國土規劃指導原則（研擬原則式規劃願景與發展策略），地方層級則負責將該抽象原則轉化為適用於地方空間發展之目標與策略，並根據地方需求因地制宜調整與具體化。此外，於地方層級下會劃定數個區域用以制定區域計畫，進而將各地方層級之發展目標落實至明確空間範圍。

3. 蘇格蘭：法定計畫與空間原則指導地方落實

蘇格蘭規劃體制依賴國家規劃框架（National Planning Framework, NPF），將全國性空間策略與政策整合為法定發展計畫之一部分。第四版國家規劃框架（NPF4）提出六大空間原則（公正轉型、資產保存與回收、在地生活、緊湊都市成長、均衡發展、農村振興），並確立全國性三大發展策略主題（永續、宜居、生產力）與 18 個發展項目（如策略性再生能源設施、城市大眾運輸網絡等），指導地方規劃。為銜接全國與地方，NPF4 將全國劃分為五大區域，並為各區域設定空間發展優先次序，引導地方政府於落實國家策略同時，編制可反映區域特性之地方發展計畫（Local Development Plans, LDPs），以利 LDPs 將全國性原則轉化為地方之具體空間規劃。

(五)政策可行性及學理邏輯研析

1. 考量政策可行性之相關研析

(1) 自治事項與委辦事項之區分

在我國法制下，地方自治團體所承辦之事項，依通說及司法院大法官既有解釋，可區分為「自治事項」與「委辦事項」。此二分架構源自德國法理，亦為我國地方制度法所明確承繼。自治事項係指地方自治團體本於《中華民國憲法》保障而自行負責、決定與執行之事務；委辦事項則係中央基於全國一致性或政策需要，交由地方代為執行之事務，二者於法規制定權之歸屬與範圍上，具本質上之差異。[1]

依《地方制度法》第 2 條第 2 款規定，自治事項係指地方自治團體依《中華民國憲法》或本法規定，得自為立法並執行之事務。其核心特徵在於地方政府享有「政策制定權」與「執行權」，且上級政府之監督僅限於「適法性監督」，即僅得審查其是否違法，不得干涉其行政裁量之適當性。例如都市計畫被《地方制度法》第 18 條及第 19 條明列為自治事項，

[1] 蔡秀卿（2009）。地方自治法。臺北市：三民，頁 28-32。

這賦予了地方政府於都市發展上之高度自主權。[2]委辦事項，依同法第 2 條第 3 款定義，係指上級政府交付辦理之事務。其特徵在於地方政府僅為執行機關，政策決定權保留於中央。是以，上級政府享有「適當性監督」之權限，得審查地方執行內容是否符合國家政策目標，並於必要時行使代行權。簡言之，若某事務源自地方固有權限，地方可自主規劃並負責執行，即屬自治；反之若僅是中央交付執行、且須接受中央監督，則屬委辦。

依司法院大法官釋字第 498 號解釋：「中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。」另依司法院大法官釋字第 553 號解釋：「地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就**適法性**為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似(參照《訴願法》第 79 條第 3 項)；後者除**適法性**之外，亦得就行政作業之**合目的性等實施全面監督**。」[3]二者區分之關鍵，在於「監督密度」，此可作為判斷國土計畫與區域計畫法律性質之關鍵因素。

(2) 直轄市、縣（市）區域計畫之性質

目前多數見解從功能論與目的論之角度，認為直轄市、縣（市）區域計畫之性質應該屬於委辦事項[4]，以確保中央於國土空間治理上之最終調控權。[5]理由如下：

A. 《區域計畫法》針對跨都市以外土地使用與區域發展制定規範。依第 9 條規定，直轄市、縣（市）主管機關擬定之區域計畫，應經直轄市、縣（市）區域計畫委員會審議通過，報請中央主管機關核定。無論是由中央或地方擬定之區域計畫，最終皆須經由中央主管機關（內政部）或行政院核定始生效力。此一「核定權」之存在，意味著計畫效力來源於中央，而非地方自治團體。

B. 區域計畫公告實施後，直轄市、縣（市）政府要按照非都市土地分區使用計畫編繪非都市土地使用分區圖、報上級核備後實施。且區域計畫涉及跨域空間管理、且非都市土地使用管制規則由中央制定（《區域計畫法》第 15 條第 1 項），各地方政府並負責審理《區域計畫法》下之各種土地使用變更案件。規劃手冊分析指出，地方制定區域計畫「其所為之決定尚應依循《區域計畫法》相關規定及中央授權之管制規則，並受上級『核備』審查，不得違背上位計畫」。

C. 《地方制度法》第 18、19 條所列自治事項中未包括「區域計畫之擬定」，地方政府擬訂區域計畫於法律上非既有自治範疇。

D. 更具關鍵性之指標在於「代行機制」。《區域計畫法》第 6 條與第 11 條

[2] 逢甲大學（2010），直轄市、縣(市)區域計畫性質定位及落實執行工具，內政部營建署委託計畫，100 年 12 月，頁 44。

[3] 王保鍵（2005）。論地方自治監督與司法救濟－趨向新夥伴關係。國家發展研究，4(2)，148-190。

[4] 逢甲大學（2012），因應直轄市、縣(市)政府擬定及推動區域計畫所涉相關法令問題研析，內政部營建署委託計畫，頁 35-40。

[5] 逢甲大學（2012），因應直轄市、縣(市)政府擬定及推動區域計畫所涉相關法令問題研析，內政部營建署委託計畫，頁 94-107。

規定，若依區域計畫應擬定之區域計畫、市鎮計畫或特定區計畫未依限辦理時，上級主管機關得「代為擬定或變更之」。此外，第 15-5 條規定，若地方政府不依期限審議開發許可案件，上級機關得逕為辦理。於法理上，對於純粹之自治事項，上級政府通常僅能在地方政府「違法」不作為且嚴重危害公益時，方得介入代行。然而，《區域計畫法》賦予中央於地方單純「未依限辦理」時即可代行之權力，顯示該事務本質上被立法者視為國家交付之任務，即「委辦事項」。

E. 內政部推動「直轄市、縣（市）區域計畫」時，係透過編列預算補助並發布規劃手冊之方式進行指導。各縣市政府於擬定過程中，必須依據中央訂定之全國區域計畫指導原則進行規劃，缺乏獨立之政策形成空間以及預算支持系統。直轄市、縣（市）區域計畫於實質上受到中央高度之「適當性監督」，符合委辦事項之特徵。

F. 考量區域計畫涉及國土保育、水資源保護、糧食安全等具有全國一致性之議題，若缺乏中央之適當性介入，可能導致各直轄市、縣（市）競相開發、破壞環境敏感區，進而損及國家整體利益。

中央與地方權責如下表所示：地方政府於法定區域範圍內擬訂區域計畫（或非都市土地分區圖）、審議許可案件；中央擔任審議、核定與全國整合工作。

表 2.3.4 中央與地方於區域計畫之權責說明

計畫類型	擬訂機關	核定機關	中央權責	地方權責	性質
區域計畫	內政部（中央）	行政院備案	擬訂、審議、備案	—	中央事務
縣市區域計畫	縣(市)政府	內政部核定	審議、核定	擬訂、審議、執行（依指導）	委辦

(3)《國土計畫法》下各級計畫

A. 《國土計畫法》之規定

依《國土計畫法》，國土計畫分為全國國土計畫與直轄市、縣(市)國土計畫。**全國國土計畫**由中央擬訂、審議，經行政院核定後公告實施，內容載明國土發展目標與空間策略等重要事項。**直轄市、縣(市)國土計畫**由該直轄市或縣(市)政府擬訂、審議，並報請內政部核定；地方計畫內容須遵循全國計畫指示事項。

中央部門職責：依《國土計畫法》第 4 條，內政部須擬訂全國計畫並公告實施，並對直轄市、縣（市）推動地方國土計畫負責核定及監督。此外中央規劃全國功能分區順序與原則、制定使用許可制度等。

直轄市、縣（市）政府職責：各直轄市、縣（市）政府須依法辦理國土計畫之擬訂、公告、變更及執行，並劃設本轄土地功能分區、執行全國性土地使用管制，以及直轄市、縣（市）特殊性土地使用管制之擬定、執行。例如，各地政府要繪製土地使用分區圖、核發非都市土地變更許可等（依相關細則及《區域計畫法》第 15 條等規定辦理）。

就法定程序而言，全國國土計畫於 107 年 4 月 30 日公告實施；各直轄市、縣（市）則依第 45 條規定，須自公告後 3 年內完成地方計畫並公告（實際由內政部指定為 110 年 4 月 30 日）。若地方逾期未編擬，中央得代為擬訂。地方計畫審議完成後，由地方主管機關公告實施；若地方未辦理公告，中央也可逕行公告。

B. 學者見解

(A)甲說：地方自治事項

有論者從都市計畫是地方自治之角度出發，以《國土計畫法》及其授權制定之「全國國土計畫」為研究對象，認為依《中華民國憲法》第 108 條、第 111 條及《地方制度法》第 18 條、第 19 條之規定，都市計畫之擬定、審議與執行，原屬地方自治事項，並不具備必然之全國一致性，因此中央即使得以法律設定規劃原則，亦不得直接介入地方具體規劃內容。故其認為《國土計畫法》多項制度設計已逾越中央權限界線，包括：授權中央擬定全國性土地使用管制、要求地方都市計畫「遵循」全國國土計畫、以國土功能分區實質拘束地方分區管制、限制地方僅有一次復議機會，並排除訴願與行政訴訟救濟，以及賦予中央在未具備急迫公益或比例衡量下，代地方擬定或變更國土計畫與都市計畫之權限。此外，全國國土計畫之功能分區體系，與既有都市計畫分區缺乏可銜接性，迫使地方調整既定規劃，進而影響人民財產權與信賴保護。作者並指出，《國土計畫法》於計畫擬定、審議、通盤檢討與使用許可程序中，未充分保障地方自治團體及利害關係人之參與與意見回應，與司法院釋字第 709 號所揭示之正當法律程序原則不符。[6]

(B)乙說：陸域屬於地方自治事項、海域屬於委辦事項

有論者依其計畫內容與權限性質加以區分。自治事項與委辦事項之核心差異，不在於是否由地方政府執行，而在於地方是否享有政策形成與規範決定權。凡地方須自行負擔政策規劃責任，並得就相關事項作成實質決定者，始屬自治事項；反之，僅依中央指示執行、不具政策裁量者，則屬委辦事項。直轄市、縣（市）國土計畫依《國土計畫法》規定，已不僅是政策指導，而是兼具實質發展規劃與土地使用管制功能，地方政府須就轄區內之空間發展目標、成長管理、國土功能分區及土地使用管制原則進行整體規劃，並負最終決策與執行責任，其權限密度明顯高於舊制區域計畫。因此，若採取「事項內容區分」之判斷方式，認為直轄市、縣（市）國土計畫中，涉及陸域範圍之空間發展、成長管理、功能分區劃設與土地使用管制事項，性質上屬地方自治事項，屬地方自治團體之計畫高權核心；但就涉及海域範圍之計畫內容，因海域屬中央立法與政

[6] 林明鏘（2018），〈國土計畫法與全國國土計畫之合憲性問題－以地方都市計畫權限保障為中心〉，《財產法暨經濟法》，頁 1-21。同見解如張志偉（2021），地方自治制度性保障之審查模式－以國土計畫法之分權模式作為檢視對象，華岡法粹，第 71 期，157-209 頁。

策主導事項，地方僅負執行責任，則屬委辦事項。另外，即便屬自治事項，直轄市、縣(市)國土計畫仍須遵循全國國土計畫之指示，並受中央框架立法之拘束，但中央之介入不得壓縮地方實質形成計畫內容之自主空間。

C. 本案建議-法條文字偏向委辦事項

前述採取「地方自治」之論者多從德國法之角度出發，固屬的論。惟德國是於聯邦法直接明確規範其規劃屬於地方自治事項，與我國規範仍有不同。本案從《國土計畫法》之規定觀察，認為直轄市、縣(市)國土計畫較偏向於委辦事項，其理由如下：第一，直轄市、縣（市）國土計畫雖然由地方政府負責擬訂，地方辦理且承擔政策規劃責任，但依《國土計畫法》明定須經內政部核定，故中央對地方計畫有高度之管控（須「報請中央核定」並接受中央監督），儘管地方政府制訂空間發展計畫是地方之權力，但亦須遵照中央定之指導事項與規範。地方國土計畫必須「遵循」全國國土計畫之指導，這在法律上確立了上位計畫對下位計畫之絕對拘束力。另依第 13 條規定，國土計畫經核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起三十日內公告實施。直轄市、縣（市）國土計畫未依規定公告者，中央主管機關得逕為公告及公開展覽。此可以看出中央在國土計畫實施之高度管控權能。直轄市、縣（市）國土計畫擬訂機關對於核定之國土計畫申請復議時，依第 14 條規定，應於前條第一項規定公告實施前提出，並以一次為限。經復議決定維持原核定計畫時，應即依規定公告實施。是以，中央對於直轄市、縣（市）國土計畫具實質影響力，故直轄市、縣（市）國土計畫此並非自治事項之規劃權限。另外，第 15 條第 1 項規定，全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更。第 15 條第 2 項規定，更進一步規定若地方未依期限辦理擬訂或變更，中央主管機關得「逕為擬訂或變更」。此一「逕為擬訂權」是判斷法律性質之決定性條款。是以，從第 15 條可以看出，地方主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更，且允許中央之介入，顯示立法者並未將國土計畫視為地方之固有權限，而是視為國家為達成國土永續發展目標，依法交由地方執行之任務。

第二，依《國土計畫法》第 23 條規定，直轄市、縣（市）主管機關應訂定土地使用管制規則。關鍵爭點在於直轄市、縣（市）國土計畫土地使用管制規則是否是直轄市、縣（市）之自治範圍？本案認為，關鍵在於《國土計畫法》第四條第二項第三款之規定：「全國性土地使用管制之執行及直轄市、縣(市)特殊性土地使用管制之擬定、執行。」因此，直轄市、縣（市）政府是執行全國性土地使用管制，且僅能針對直轄市、縣(市)「特殊性土地使用管制」給予其擬定、執行之空間。因此，地方政府僅能就特殊情形可以因地制宜之予以規範，國土計畫土地使用管制規則之法源依據為《國土計畫法》之授權，性

質上屬於執行中央法律之細節性規範，地方自治團體必須執行全國性土地使用管制，以追求「全國國土有序發展」之立法目的。第 23 條第四項規定的是：「直轄市、縣（市）主管機關得視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。」因此，即便是地方可以訂定土地使用管制規則，但是仍然要依全國國土計畫土地使用指導事項，並報請中央主管機關核定。並非地方可以直接依其權限辦理，亦非自治規範。既然限制人民財產權至鉅的土地使用管制規則被排除在地方立法機關（議會）之監督之外，則該事務顯然不具備「地方自治」之本質。第三，雖然《地方制度法》第 18 條將「都市計畫」列為自治事項，但並未提及「國土計畫」。這並非立法疏漏，而是基於事務本質之差異。《中華民國憲法》第 111 條規定：「事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣」。都市計畫處理的是單一都市內部之機能佈局，具有高度在地性；而國土計畫處理的是農地總量、生態廊道、流域治理等跨行政區議題，具有高度之「外部性」與「全國一致性」需求。因此，依《中華民國憲法》權限劃分理論，國土計畫應歸屬中央權限，僅因行政效率考量委由地方執行，故屬委辦事項。

中央與地方權責如下表所示：

表 2.3.5 中央與地方國土計畫之權責

計畫層級	擬訂機關	核定機關	中央權責	地方權責
全國國土計畫	內政部（中央）	行政院核定	擬訂、公告、督導實施	—
縣市國土計畫	直轄市或縣市政府	內政部核定	審議、核定、監督地方計畫	擬訂、公告、執行地方計畫

為清晰呈現兩者之法律性質差異，本案整理如下表：

表 2.3.6 都市計畫與國土計畫之比較

項次	都市計畫	縣市區域/國土計畫
法律定位	**自治事項**（《地方制度法》§18, §19）	**委辦事項**（依法律結構推論）
擬定機關	地方政府主導	地方政府擬定，需遵循中央計畫
監督密度	**適法性監督**	**適當性監督**
代行權限	嚴格受限（需違法或重大公益危害）	**寬鬆**（未依限辦理即可代行，《國土計畫法》§15）
議會審議	主要計畫變更需經議會審議	**土地使用管制規則不送議會**（僅報部核定）
事務本質	促進地方繁榮、改善居住環境	國土保育、糧食安全、跨域治理

(4) 直轄市、縣（市）國土計畫偏屬「委辦事項」或「法定應辦事項」

雖然《國土計畫法》賦予地方擬定之權責，但透過「遵循上級計畫」、「中央逕為擬定權」、「執行全國性土地使用管制」以及「管制規則僅得擬訂特殊性土地使用管制，且不送議會」等制度設計，實質上對地方政府之

政策形成空間與立法裁量範圍形成高度限制，其制度本質係中央政府就具有全國一致性之國土治理事項，依法交由地方政府負責具體執行。於此前提下，中央主管機關於國土計畫體系中，自得並且有必要行使較為積極之指導與統籌權限，以確保全國國土治理目標之一致性與整體性。特別是在全國國土計畫已明確揭示國土功能分區分類原則、土地使用管制方向及重要空間政策目標之情形下，中央主管機關不僅得就計畫內容提供政策指引，亦得透過審議、協調及必要之要求機制，促使直轄市、縣（市）國土計畫於規劃理念、空間配置及管制架構上，與全國國土計畫維持實質上之銜接與一致。

此種權限配置，並非意在取代地方政府於具體規劃事項上之專業判斷，而係基於國土空間具有跨區域、跨層級影響特性，中央主管機關有責任確保地方層級計畫不致因各自發展需求或政策偏好，而偏離整體國土治理之基本方向。是以，中央主管機關透過制定指導原則、提出具體修正意見，或要求地方計畫於特定事項上配合調整，乃屬於制度設計上為強化計畫體系縱向整合所必要之手段。

從體系結構觀之，全國國土計畫應被理解為具有上位計畫之指導性功能，其對直轄市、縣（市）國土計畫並非僅具宣示或參考性質，而係於法律架構下，形成一定程度之規範基準。地方政府於擬定或修正其國土計畫時，固仍保有因地制宜之規劃權限，但仍應於全國國土計畫所劃定之政策邊界與目標內行使。中央主管機關因此得以透過程序性審查與實質性指導，確保地方計畫不致破壞國土功能分區之整體配置，或削弱全國層級所設定之公共利益與永續發展目標。

2. 強化學理基礎、邏輯論述之相關研析

(1)全國國土計畫定性、不定量指導

借鑒英國經驗，全國國土計畫應設立總體目標與規劃原則之定性指導，避免過度規範具體發展總量或區位，以提供地方政府彈性應對各地需求，並避免規劃失衡。而為確保地方計畫可有效落實全國目標，需建立明確課責與監督機制，定期檢討地方政府規劃執行成效，促進地方政府積極履行與落實其責任。

(2)直轄市、縣（市）國土計畫承接與落實全國目標

借鑒德國與蘇格蘭的做法，直轄市、縣（市）國土計畫應根據全國目標轉化為地方具體發展指標，並根據地方特性調整規劃，確保地方計畫與全國目標框架一致。

(六)後續具體精進措施建議

1. 短期建議

(1)建立對話與討論機制

先透過政府、專家之對話與討論會議，讓政策制定者、行政法、地方自治法之學者專家座談交流，針對直轄市、縣（市）國土計畫之定性（委辦事項或地方自治事項）進行討論，通過對話尋求共識，提升社會接受度。第二階段，中央與地方具辦交流討論，透過論壇、交流會議等方式，向直

轄市、縣（市）政府說明全國國土計畫為何要做這些分區管制、對當地之影響與長遠利益，以及直轄市、縣（市）國土計畫如何因地制宜但不偏離大方向，並說明其委辦事項之性質。

(2)法律釋義或行政指導文件

透過法律釋義或行政指導文件明確中央與地方權責，強調直轄市、縣（市）國土計畫以及鄉村地區計畫，屬於中央委辦事項或法定應辦事項性質，而非純粹地方自治事務。也就是說，地方政府於國土計畫之擬定與執行上，應受中央計畫之約束與指導，其規劃權限須於全國國土計畫之政策架構下行使。此舉將有助於統一各地對權限定位之認知，減少中央與地方因權限模糊而產生之爭議。

(3)建立獎勵之措施

建議由中央建立具體之績效評比與獎勵制度，自機關、個人及規劃權限三個層次下，強化地方配合全國國土計畫之誘因，說明如下：

A. 機關層次（經費與程序誘因）：中央可針對配合度高、執行成效良好，且能確實將全國國土計畫重要規劃原則納入地方計畫之地方政府，提供優先補助建設經費、簡化或縮短相關審議程序等誘因，並建立年度評比制度，定期公布「縣市落實國土計畫績效指標」，評比項目可包含計畫推動進度、資料完整度與論證品質、執行落實情形等，以形成正向競爭與學習機制。

B. 個人層次（榮譽與專業誘因）：建議參考內政部地政司「地政貢獻獎」之作法，建立國土規劃專業人員之年度表揚與專業培力制度，透過成果發表、專業交流及職涯加值機制，提升規劃人員之專業能見度；並對實際投入且表現優良之人員，予以敘獎、頒發個人獎金或其他實質獎勵，增益其專業認同感與榮譽感。

C. 規劃層次（規劃權限誘因）：建議採條件式彈性設計，明確界定地方政府如欲行使因地制宜之彈性權限，如依《國土計畫法》第 20 條新增國土功能分區分類、第 23 條另訂管制規則，應以遵循全國國土計畫指導事項為前提，並完成縣市國土計畫通盤檢討、鄉村地區計畫等法定計畫程序。透過「以計畫換取治理權限」設計，引導地方政府以整體規劃方式落實國土治理目標。

2. 納入下一版全國國土計畫章節架構或內容研擬建議

(1)各級計畫體系之權責

A. 全國國土計畫

全國國土計畫作為空間規劃體系之最高位階，其定位應在於提出宏觀資訊、總體發展願景與目標、原則性指導，以及通案原則下賦予之因地制宜彈性範疇，形塑定性指導框架，以確保自目標體系建立至政策與規劃原則制定之一致性與連貫性，避免規劃與管制脫節。全國國土計畫指導直轄市、縣（市）國土計畫之重點內容彙整如表 2.3.7。

(A)提供宏觀資訊：全國國土計畫應於第六章部門空間發展策略中，整合並協調各部門之空間發展策略，形成全國性之空間發展示意，

避免各部會之重大建設計畫或部門空間發展構想彼此衝突；並應提供總體供需狀況（如能源、水資源、交通、生態等），納入直轄市、縣（市）國土計畫規劃作業手冊，作為地方空間規劃決策參據。

(B)確立不可牴觸之發展願景與目標：全國國土計畫應以空間發展構想為核心，於第四章國土永續發展目標中明確揭示總體發展願景與目標，並銜接宏觀規劃原則與具體政策方向，作為具拘束力之核心規範。直轄市、縣（市）國土計畫之發展願景與目標，應與前述全國國土永續發展目標保持一致；如於審議或執行過程中認定有重大偏離情形，中央主管機關得啟動課責機制，要求地方提出補救計畫，採取減緩或補償措施並限期改正；必要時，得恢復原國土功能分區分類或原管制規則。

(C)明確規劃之原則性指導：全國國土計畫應於第二章發展現況與課題、第四章國土永續發展目標、第五章國土空間發展與成長管理策略、第六章部門空間發展策略、第七章氣候變遷調適策略及國土防災策略、第十章國土復育促進地區等章節，訂定空間規劃與審議之原則性指導。未來不再逕行訂定各類用地之劃設總量，而改以明確之劃設原則與檢核機制作為管理核心；直轄市、縣（市）政府則依該原則，結合地方條件與實際需求，彈性指認劃設區位與範圍，並將相關指導原則納入直轄市、縣（市）國土計畫作業手冊，作為下位計畫應遵循之管制底線及計畫引導準則。

(D)界定通案賦予之因地制宜彈性：僅於具備特殊性、相容性、公益性及合理性，且通案規範確實無法因應之情形下，全國國土計畫始得於第八章國土功能分區及第九章土地使用指導事項中，明確界定因地制宜之範疇。前述彈性之行使，應以「計畫」作為前提，並依序採另訂管制規則或新增分類方式處理。

表 2.3.7 全國國土計畫各章節指導直轄市、縣（市）國土計畫之類型總覽表

全國國土計畫		全國國土計畫各章節指導縣市國土計畫之類型說明				備註
章	節	具拘束力之核心規範（不得牴觸）	原則性指導	通案賦予之因地制宜彈性	說明性文字	
第一章 緒論	第一節 前言 第二節 法令依據 第三節 計畫年期 第三節 計畫範圍 第四節 計畫範圍	◆遵循《國土計畫法》及其施行細則 ◆目標年之設定 ◆計畫範圍之界定			◆計畫背景 ◆計畫推動緣由、實施重點 ◆上位及相關計畫重點、指導事項	
第二章 發展現況與課題	第一節 氣候變遷 第二節 海岸及海域 第三節 自然環境 第四節 農地資源		◆基於全國宏觀課題下，提出其所面臨之問題		◆蒐集轄內人口、住宅、經濟、土地使用、運輸、公共設施、自然資源及其他相關項目之現況資料	

全國國土計畫		全國國土計畫各章節指導縣市國土計畫之類型說明				備註
章	節	具拘束力之核心規範（不得牴觸）	原則性指導	通案賦予之因地制宜彈性	說明性文字	
	第五節 人口、住宅及產業					
	第六節 原住民族土地					
第三章 發展預測	第一節 水資源總量				◆涉及水資源、人口與住宅、公共設施，應敘明推估目的、預測內容、推估方法、注意事項等	
	第二節 人口及住宅總量					
第四章 國土永續發展目標	第一節 安全－環境保護，永續國土資源	◆發展願景與目標應承接《國土計畫法》第 1 條及全國目標核心價值，如有違背將啟動相應課責	◆各部門空間發展計畫應遵循相應之發展目標			
	第二節 有序－經濟發展，引導城鄉發展					
	第三節 和諧－社會公義，落實公平正義					
第五章 國土空間發展與成長管理策略	第一節 國土空間發展策略		◆各部門空間發展計畫應遵循相應之發展構想、策略、優先順序，指認其空間區位及範圍		◆涉及農地、新增產業用地，應敘明推估目的、預測內容、推估方法、注意事項等，回應全國宣示之目標	
	第二節 成長管理策略					
第六章 部門空間發展策略	第一節 產業部門空間發展策略		◆各部門空間發展計畫應遵循相應之部門空間發展策略，調整發展區位與空間配置，並配合各目的事業主管機關進行規劃與實施			
	第二節 運輸部門空間發展策略					
	第三節 住宅部門空間發展策略					
	第四節 重要公共設施部門空間發展策略					
第七章 氣候變遷調適策略及國土防災策略	第一節 氣候變遷調適策略		◆因應氣候變遷之目標與策略，應以全國減緩與調適作為為基礎，並配合相關計畫檢核成果訂定 ◆各部門空間發展計畫應遵循氣候變遷調適策略、國土防災策略			◆建議調整至第四章後，使章節自宏觀發展目標出發，先回應環境變遷與永續挑戰，再據以推導第五章、第六章內
	第二節 國土防災策略					
第八章 國土功能分區	第一節 國土功能分區及其分類方式			◆劃設國土功能分區及其分類，原則上應遵循全國明定之劃設條件、劃設順序；必要且符合		
	第二節 國土功能分區劃設條件及順序					

全國國土計畫		全國國土計畫各章節指導縣市國土計畫之類型說明				備註
章	節	具拘束力之核心規範（不得牴觸）	原則性指導	通案賦予之因地制宜彈性	說明性文字	
	第三節 辦理國土功能分區劃設作業指導原則			因地制宜原則時，可新增分類、檢討分區		
第九章 土地使用指導事項	第一節 土地使用基本方針 第二節 國土功能分區及其分類之土地使用指導事項 第三節 環境敏感地區土地使用指導原則 第四節 特殊地區及其他土地使用指導事項 第五節 土地行政作業指導原則			◆劃設國土功能分區及其分類，原則上應遵循全國明定之土地使用指導事項;必要且符合因地制宜原則時,可另訂管制規則		
第十章 國土復育促進地區	第一節 劃定目的 第二節 劃定原則		◆基於全國定義之類型與劃定原則，指認建議復育之區位與範圍		◆說明復育計畫之構想建議，作為後續劃定機關（目的事業主管機關）另行擬定與跨部門協調參據	
第十一章 應辦事項					◆指認中央相關目的事業主管機關應協助事項 ◆指認地方相關目的事業主管機關應辦及配合事項 ◆敘明其他縣市相關配合事項	

B. 直轄市、縣（市）國土計畫

直轄市、縣（市）國土計畫於考量地方特性與落實全國指導原則基礎上，將全國目標轉化為具體規劃與管制措施，將發展構想與空間配置具象化。計畫核心為明確定位城鄉關係與地方空間發展角色，提出符合地方條件之空間發展策略與成長管理方向，並於此基礎上，指認短期具體開發之區位與範圍，同時勾勒中長期之發展願景，以確保規劃可符合地方發展需求並展現空間發展樣貌。此外，直轄市、縣(市)政府應同步盤點轄內各地區發展需求，並優先指認尚未得到充分保障或缺乏整體規劃之地區，優先納入鄉村地區計畫工具。

(A)轉化全國目標為地方發展指標：直轄市、縣(市)國土計畫應將全國國土計畫所揭示之發展願景與目標，轉化為適用於地方之發展指標，並於計畫中清楚說明各項空間發展策略、成長管理計畫，如何承接並回應全國國土計畫之目標，以利後續執行與審議檢核。

(B)劃設國土功能分區分類：直轄市、縣(市)國土計畫為劃設國土功

能分區及其分類之主體，應依循全國國土計畫所訂之劃設條件、劃設順序、土地使用指導事項進行規劃，並得依地方特性建立相應劃設原則，使地方規劃成果能充分反映當地實際需求。

(C)短期開發與中長期發展規劃：直轄市、縣（市）國土計畫除應就既有發展地區，指認短期內具體開發區位與範圍外，亦應同步提出中長期之空間發展構想（未來發展地區），以落實計畫引導發展精神。惟前述未來發展地區，不應直接賦予開發權利或等同於具體開發區位；其是否得轉化為實質開發，仍應依全國國土計畫所訂之審議原則與檢核機制，於後續審議或用途變更程序中，確認符合上位目標與公共利益後，始得為之。

C. 鄉村地區計畫

鄉村地區計畫係為更細緻之下位計畫層級，主要處理鄉鎮市區或聚落尺度之空間發展課題，側重於土地使用細部安排與空間配置調整，並以回應在地居民之生活、生產與生態需求為核心，作為改善鄉村地區長期缺乏整體規劃、發展失序或公共設施不足等問題之重要工具。

(A)細部土地使用與空間配置：鄉村地區計畫得就土地使用及空間配置進行細緻規劃，並著重於提升鄉村地區之公共設施服務水準與生活環境品質，以改善既有零星、無序或低效之發展狀況。於此前提下，直轄市、縣（市）政府得透過鄉村地區計畫提出具體因地制宜需求，作為後續推動之依據。

(B)遵循上位計畫原則：鄉村地區計畫之擬定，應於直轄市、縣（市）國土計畫之指導架構下進行，並於計畫內容中清楚說明其符合上位計畫原則，作為申請相關補助、推動建設計畫或辦理後續實施作業之重要依據。

(2) 直轄市、縣（市）政府得因地制宜範疇

A. 初步策略與期程建議

短期建議先依《國土計畫法》第 20 條、第 23 條規定，**以「新增國土功能分區之分類」及「另訂土地使用管制規則」作為地方政府行使因地制宜之主要途徑**，並以遵循全國一致之通案指導原則為前提，賦予直轄市、縣（市）政府政府得依其實際需求進行調整。長期則參考議題 14 之建議，採漸進式推動策略，透過計畫引導逐步完善土地使用管制體系。

B. 因地制宜原則與內容

直轄市、縣（市）政府如欲訂定異於全國通案之分區分類或管制規則，應以「計畫」作為行使因地制宜之基礎，並透過「直轄市、縣（市）國土計畫通檢」或「鄉村地區計畫」等法定程序，於計畫中明確載明其適用範圍與內容，報請中央主管機關核定後，始得依《國土計畫法》第 20 條規定新增國土功能分區之分類，或依同法第 23 條第 4 項規定另訂管制規則。

為使下一版全國國土計畫之指導性更具體，建議於第八章國土功

能分區、第九章土地使用指導事項中，明確區分地方應遵循之管制底線與得以彈性適用之條件，其因地制宜之三項基本原則如下：

(A)直轄市、縣（市）政府因應發展需求所提出之因地制宜措施，包含依《國土計畫法》第 20 條新增分區之分類，或依第 23 條第 4 項另訂管制規則，均**不得逾越國土保育、海洋資源、農業發展及城鄉發展之國土功能分區劃設順序**，並應兼顧程序正義，**證明其需求係基於具代表性之公共利益**，而非僅反映少數地主或特定團體之意見。得於程序上增訂具體要求，如須取得一定比例以上在地居民之支持，始得提出因地制宜調整方案。

(B)另訂管制規則，應**以環境容受力為主要考量**，並參考《非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點》精神，避免使用國土保育地區第一類、農業發展地區第一類、環境敏感地區之土地，並盡可能維持全國通案所定之使用強度及使用項目上限。僅於因地方發展需要，經評估無可避免應使用前述土地，且未違反各該土地中央目的事業主管機關法令或全國國土計畫之指導事項，或經各該土地之目的事業主管機關同意（涉及二個以上者，須取得全數同意）之情形下，始得例外為之，並應於計畫中說明納入理由，依土地特性訂定管制規則及開發注意事項，作為後續申請開發利用依據。

(C)確有別於全國通案指導之需求，直轄市、縣（市）政府得透過計畫程序，敘明其管制目的、適用範圍、現況管制情形、因地制宜管制之必要情形（特殊性、相容性、公益性、合理性）、其他適法性說明及必要之科學或專業論證。並應參考《國土計畫法》第 23 條第 2 項規定，於計畫中明確載明其具體適用區位、可建築用地及其使用強度、應經申請同意使用之項目/條件/程序、免經申請同意使用之項目，以及禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項，提請審議。

直轄市、縣（市）政府之因地制宜，應承諾不可違背相關國土保育保安核心目標；**如中央主管機關於後續執行或審議過程發現有重大偏離情形，得要求地方提出補救計畫，並採取減緩或補償措施，限期改正；必要時，得恢復原國土功能分區分類或原管制規則**。

綜上，於符合前述基本原則之前提下，直轄市、縣（市）政府得另訂管制規則或採取相應調整之情形，原則上包含以下六點：

(A)另訂管制規則應符合前述因地制宜之基本原則。

(B)得依地方發展需求與環境容受力，有限度調整土地使用強度（如以原使用強度一定倍數內之調整為參考），其調整幅度應具特殊性、相容性、公益性、合理性。

(C)得就全國通案所定之容許使用項目予以細化，包含增訂禁止事項（採負向表列方式），或新增容許使用項目。

(D)新增或放寬容許使用情形，如涉及國土保育地區第一類、農業發展地區第一類、環境敏感地區之土地，應採附條件容許使用方式

辦理（如訂定協議、行政契約等），規範其使用條件、回饋機制等。

(E)有關使用許可及應經或免經申請同意使用之項目、條件與程序，其調整僅得相較於原管制規範放寬一階，如不得逕自將原使用許可之項目，直接改列為免經申請同意使用。

(F)如前述(B)、(C)、(D)、(E)之調整方式仍無法回應地方特殊需求，始得於同一國土功能分區下新增分類，或依國土計畫所定變更分區原則，辦理分區檢討。

C. 因地制宜劃設國土功能分區程序

有關國土功能分區及其分類（含土地使用管制）之銜接及指導性事項，全國國土計畫應明訂分區劃設條件、劃設順序、土地使用指導事項，直轄市、縣（市）國土計畫則應依循上開原則、條件及順序，以及本次建議之因地制宜三項基本原則，據以辦理國土功能分區及其分類劃設作業。

全國國土計畫已明定得新增國土功能分區之分類及其原則，惟須於實施過程中，研訂相關規定及配套措施，並就特殊性部分說明須無法因應當地特殊土地使用管制需求者，方得新增分類。因此建議於制度上明確納入下列要件，俾利直轄市、縣（市）國土計畫遵循辦理（如下圖 2.3.1）。針對全國國土計畫第九章之土地使用指導事項、國土功能分區及分類與使用地劃設作業手冊第貳章辦理依據與作業流程，以及國土計畫書圖通盤檢討作業要點之建議內容如下：

(A)證明地方發展需求代表性之民眾參與：直轄市、縣（市）政府於提出因地制宜調整方案時，應兼顧程序正義，並證明其需求係基於具代表性之公共利益，而非少數地主、開發者或特定團體之意見。為此，應於計畫擬定階段納入適當之民眾參與機制，透過公聽會、說明會、工作坊或其他公開程序，蒐集在地居民、利害關係人及公民團體意見，並於計畫內容中具體說明支持該因地制宜方案之需求群體組成、規模與代表性，並要求取得如一定比例以上在地居民或利害關係人之支持，作為提出調整之前提。另對主要支持與反對意見，應於計畫中逐項回應並說明取捨理由，確保決策過程之透明。

(B)明定因地制宜優先順序：劃設國土功能分區及其分類仍應以《國土計畫土地使用管制規則》及通案劃設條件為優先，倘確有因地制宜需要者，應先檢視是否符合因地制宜之三項基本原則，再以另訂土地使用管制處理，如仍有另訂土地使用管制卻無法因應當地特殊課題之需求者，方得新增分類。

(C)補充新增分類認定原則：依《國土計畫法施行細則》第 9 條規定，《國土計畫法》第 20 條第 1 項第 1 款第 3 目、第 2 款第 3 目、第 3 款第 3 目、第 4 款第 3 目規定各國土功能分區之其他必要分類，應符合該條所定國土功能分區劃設原則，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，於全國國土計畫或

直轄市、縣（市）國土計畫中定之。又全國國土計畫已明定新增分類「不影響同國土功能分區其他分類」之使用管制，原則上應解釋為新增分類僅限於同一國土功能分區內之細分類調整。舉例說明，原於全國國土計劃設為國土保育地區第一類之土地，倘符合該國土功能分區之劃設原則以及全國國土計畫所訂新增分類原則，得於該分區下新增為國土保育地區第一類之一，或依規劃目的調整為國土保育地區第五類等，並應同步研訂相應之土管規則。

(D)新增檢討分區變更原則：依《國土計畫法》精神，國土功能分區分類旨在落實土地使用差異化管理，維護整體土地秩序，其分區變更應屬例外，不得隨意為之。分區變更原則上僅得於定期通盤檢討或符合法定特殊情形（如《國土計畫法》第 15 條所列事項）下辦理，並應避免形成由低使用強度向高使用強度之「發展導向」變更，避免導致從低強度向高強度的「發展導向」變更，致偏離國土計畫有序發展之目標。

惟依《國土計畫法》第 22 條第 2 項後段內容及全國國土計畫所揭示之精神，為因應各地區不同發展特性，仍應適度賦予直轄市、縣（市）主管機關規劃彈性。爰建議當上述內容均無法有效處理直轄市、縣（市）國土課題，全國國土計畫明定各國土功能分區之檢討變更原則，作為指導直轄市、縣（市）國土計畫擬定更為細緻之分區檢討基準，並據以作為各級國土計畫通盤檢討及個案分區變更審議之參據。具體建議如下：

a.變更門檻構成要件：分區變更應視為例外，須**符合《國土計畫法》第 15 條所列之必要性與公益性等事由**，包含：(1)因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞、(2)為加強資源保育或避免重大災害之發生、(3)政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫、(4)其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容、(5)其屬直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。除前述事由外，若直轄市、縣（市）政府可**具體闡述分區變更之必要性與合理性，並經國土計畫審議委員會同意者**，亦得視為合理之分區變更情況。

b.與上位目標體系連結：辦理分區變更時，**應一併檢視是否符合上位國土計畫之核心目標**（如有序發展、永續利用、淨零轉型等）。若分區變更可能增加上位目標達成之負擔（如將農業發展地區變更為城鄉發展地區，可能增加溫室氣體排放或基礎設施負擔），**直轄市、縣（市）政府應提出具體之因應對策或配套措施，以確保分區變更不違背國家整體國土治理之原則**。

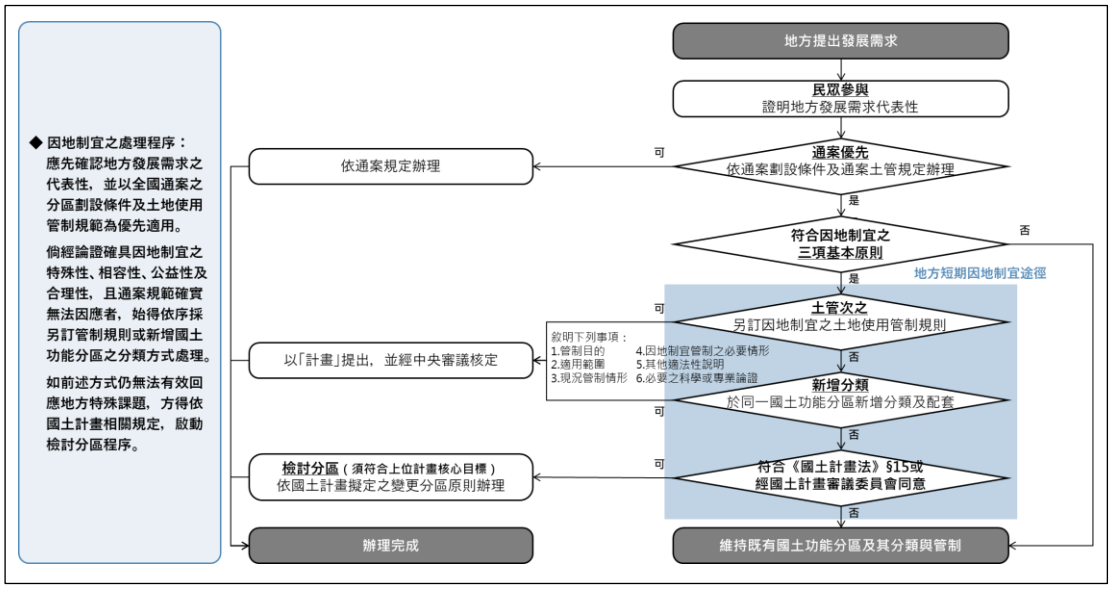


圖 2.3.1 建議縣市處理因地制宜地方發展需求之流程圖

3. 長期整體制度面相關建議(修法、制度建立、宣導)

(1) 制度建立

A. 訂定通盤檢討作業要點並統一程序與書圖格式

為使直轄市、縣(市)國土計畫通盤檢討與全國性指導目標一致，應另訂國土計畫書圖通盤檢討作業要點，納入程序性、需統一規範之事項（如通盤檢討統一規範、應提交文件、統一格式），減少主觀判斷與地方差異情形，確保地方計畫於修訂與檢討過程中，能夠符合全國規劃之整體目標要求。

B. 強化中央審議把關並建立修正追蹤機制

嚴格執行直轄市、縣（市）國土計畫、國土功能分區劃設報中央審議之程序。內政部國土計畫審議會於審查直轄市、縣（市）國土計畫或國土功能分區劃設成果時，應對照全國國土計畫逐項檢視是否吻合其分區原則和政策目標，對不符之處提出具體修正要求。對於中央於審議過程中要求地方補正與調整之事項，應建立追蹤清單與時程表，督促地方如期完成修正後再提報核定。建議可指定專人或團隊跟進各地方之修正進度，提供必要協助。同時，對一再延宕或拒不修正者，中央應透過預警通報高層或啟動替代處理機制，以確保修正意見落實。

(2) 宣導

應製作直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討指導手冊，於指導手冊內彙整並說明全國國土計畫之目標、功能分區原則、空間發展策略及重要政策，並應列明地方於編製國土計畫時各項內容需符合之原則、標準與程序，確保上下位計畫之間內容對應、用語一致，避免地方各自解讀導致偏差。

(七)國土計畫與區域計畫制度比較

於現行空間計畫體制下，《區域計畫法》對土地使用缺乏具體指導，並未強制要求地方政府須按全國計畫進行規劃，造成《都市計畫法》、《區域計畫法》、《國家公園法》等規範各自為政，未能達到協調效果。而《國土計畫

法》則作為全國陸域及海域空間發展之統一指導框架，則可彌補此缺口，確保土地資源之合理保育與利用，並確立其作為直轄市、縣（市）國土計畫、國家公園計畫及都市計畫之上位計畫地位，進而發揮其對地方計畫之統一指導作用。因此，相較《區域計畫法》,《國土計畫法》具以下優點：

1. **強化中央與地方規劃銜接**：確立全國國土計畫為最高指導位階，統一指導直轄市、縣（市）國土計畫、國家公園計畫及都市計畫，解決不同部門間規劃不協調問題，提升整體規劃效能，同時避免地方規劃偏離全國目標。
2. **提供地方規劃彈性**：相較區域計畫，本次建議之下一版國土計畫以定性指導取代定量規範，允許地方根據實際需求進行彈性調整，提升地方規劃自主權利。
3. **納入課責與監督機制**：建立明確課責與監督機制，確保地方政府能夠履行規劃責任，並定期檢討執行成效，促使地方計畫落實全國目標。

(八)初擬策略對於不同權利關係人之效益分析

1. 國土署：

(1) 明確界定全國國土計畫之功能與權責,有助於增進全國與地方計畫之銜接與一致。

(2) 全國國土計畫以定性指導為主，減少中央剛性管制壓力，並賦予地方政府更多規劃彈性，使其於遵循全國目標框架下，可依其需求進行合理調整。

(3) 增強國土計畫之課責與監督機制，不僅能確保中央對地方計畫之指導作用，亦可於必要時進行調整，確保地方計畫與全國目標保持一致，提升規劃透明度與效率，降低地方計畫失衡風險。

2. 縣市政府：

(1) 於全國定性指導下，縣市政府將擁有更多自主規劃彈性，可根據實際發展需求進行因地制宜調整，避免過度受剛性目標限制，並依地方特性落實具體規劃與目標，減少剛性總量配額帶來之執行困難。

(2) 將全國定性指導原則納入國土計畫審議會之審議要項,以及訂定國土計畫書圖通盤檢討作業要點，有利於提前識別計畫中之差異並補正，從而減少審議過程之反覆修正與時程延宕問題。

3. 目的事業主管機關：

(1) 全國國土計畫將整合並協調各部門空間發展策略,避免不同政策間之衝突，並確保各部門共同朝向一致之整體發展方向。

(2) 於全國與地方協作基礎上，提升跨部門協調合作，減少部門間之隔閡，促進協同推動國土空間發展。

三、議題 11：城鄉發展及成長管理計畫之調整方式

(一)疑義/可精進面向

國土計畫體系與成長管理議題現況密切相關，雖然根據國土計畫法第三條第八款的定義，現行制度已聚焦於總量、邊界、區位、發展優先順序、品質、財政，但如何法制化、落實於空間，需要棍子與糖果，誘因與罰則，績效分區管制與成長管理的搭配才能進一步實踐，然而這些工具的有效性仍待考驗，特別是在部門計畫及跨縣市成長管理的整合與執行上，仍缺乏具體法規與配套措施支持。

統整過往討論歷程，成長管理策略面臨土地使用部門與其他部門之間的協作問題、各部會建設項目的協調機制、直轄縣市的實踐能力與技術資源不足等問題產生，加上面臨以成長區位取代邊界等影響所產生的疑義包括：1.未來發展地區之概念及範疇界定；2.總量範疇分類不易界定；3.總量計算方式難以因應產業變化；4.缺乏區域產業之引導；5.缺乏轉型(衰退)地區之配套研擬；6.空間發展策略難以在跨部門之間有效推進。

(二)國土署初步政策方向

以「定性、不定量之指導」之方向為主，但考量不定量較難審議，是否需從其它機制、規則再予補強，或「不定量」但至少應訂有「底限」。

(三)政策可行性及學理邏輯研析

1. 確立中央策略引導之地方國土成長管理機制

考量國土成長管理推動過程，新增產業用地總量之內涵及認定標準，時有爭議，雖已經多次行政協商，惟仍存在都市計畫工業區、未登記工廠、專案核定工業區等納入總量計算與否之疑慮。此外，全國國土計畫明訂新增產業用地總量，是否能夠因應產業變動趨勢快速之情形，各界亦存在質疑。鑒於國土計畫法之立法精神，全國國土計畫為目標性、政策性及整體性計畫，直轄市、縣(市)則透過因地制宜的規劃過程，作為實質發展及管制之國土計畫，因此，建議國土成長管理機制，採中央引導、地方實踐之途徑：

(1) 中央(全國國土計畫)

以策略引導為主，不設定明確總量，但依檢討原則，要求縣市政府應針對「既有發展地區」之發展檢討與再定位、符合各部門空間發展策略之指導、檢視城鄉空間發展趨勢情形、因應社會經濟變遷之城鄉發展用地供需情形、資源供給能力及環境容受力情形、公共設施或公用設備之配合情形等。

(2)縣市(直轄市、縣(市)國土計畫)

依中央策略引導，整合考量縣市願景、資源條件及發展需求，於直轄市、縣(市)國土計畫具體規劃成長管理區位、總量及工具，經過國審會確定。

(四)國外案例參考

1. 美國－大波特蘭地區

其成長管理方式由波特蘭都會區議會（Metro Council）與都會區政策諮詢委員會(MPAC）協同訂定，藉由城市經濟機會分析（EOA）將產業用地配套制度透過釐清產業樣態，根據行業使用特性來分類的建築用途類型，包括一般工業、彈性空間 / 商業園區、倉儲／物流設施、辦公空間、等六

類，將需求推估模型以每人建築面積（SFE）與區位密度差異進行空間預測，進而界定哪些量為剛性、哪些為彈性。例如：商業就業用地總量 2,150 - 2,530(浮動)英畝，取決於混合用途區域的再開發潛力。工業就業用地 8,600 英畝(剛性)。【城鄉發展總量範疇依產業樣態分類】

產業用地與城鄉發展需求以區域人口與經濟趨勢為基礎，預測未來 20 年的住房需求，以整體區域性考量開發需求，包括大波特蘭地區(7 縣)工作地點分析、家庭組成預測、年齡組成預測等基礎資料檢視未來需求。【新增城鄉發展地區檢討原則】

2. 美國－奧勒岡州

美國奧勒岡州土地保護及開發部與交通部合作 Oregon TGM Program 鼓勵地方政府由交通系統切入，配合土地使用以及人口變化進行規劃，對落實大眾運輸導向發展提出具體配套，以供需角度進行多元土地使用情境假設，包括所需住宅存量情境預測、所需工作機會數量情境假設等。【新增城鄉發展地區檢討原則】

3. 法國

法國「零淨人工化」Zéro Artificialisation Nette 提出從「成長模式」轉向「可持續與均衡發展模式」強調土地節約、跨域平衡，依各區土地所面臨的不同挑戰訂定評估指標：土地消耗減少率、都市密度變化，由下而上整合成長管理與計畫體系，檢視是否有城市擴張需求。【提升轉型(衰退)地區之配套研擬】

(五)後續具體精進措施建議

1. 納入下一版全國國土計畫章節架構或內容研擬建議

因應本次通檢重點，建議重整第五章國土空間發展與成長管理策略之章節，建議刪除原先有關鄉村地區整體規劃之相關內容，調整為針對鄉村地區計畫之目標定位、欲處理課題、規劃原則及優先辦理原則等內容，並針對城鄉發展地區檢討原則加以深化：

(1) 第一節「國土空間發展策略」：增補說明全國國土空間之整體架構與發展前提及界定國土利用之空間順序性；刪除「柒、城鄉發展空間之發展策略-五、推動鄉村地區整體規劃，形塑鄉村特色風貌」之內容(調整彙整於「捌、鄉村地區之發展策略」)。

(2) 第二節「成長管理策略」：本節架構建議調整如下：

A. 「壹、農地管理策略」：論述宜維護農地總量及區位、農地維護及轉用原則。

B. 「貳、城鄉發展管理策略」：說明各類城鄉發展型態(包括既有發展地區、新增城鄉發展地區、未來發展地區三類城鄉發展設施型土地)之定位與策略、城鄉發展檢討原則、城鄉發展優先順序。另針對符合中央或地方既有空間發展計畫或國家重大建設之設施範圍（蚤黃區），及其周邊一併納入新增城鄉發展地區之必要範圍（蚤白區），訂定規模檢核原則。

(A)既有發展地區：應優先盤點既有發展地區之發展情形、土地利用

效率、公共設施服務水準及土地活化再利用之可行性，確認既有發展地區內已無適當開發利用空間，或鄰近之既有發展地區有整合發展需求者，始得新增城鄉發展地區。

(B)未來發展地區：

a.直轄市、縣（市)主管機關指認未來發展地區，應符合下列情形之一，得經各該直轄市、縣（市）及內政部國土計畫審議會同意後，納入各該直轄市、縣(市)國土計畫：

(a)符合中央、地方既有空間發展計畫或國家重大建設之設施範圍，及其周邊一併納入發展之必要範圍。

(b)落實大眾運輸導向發展(TOD)，位屬高鐵車站、臺鐵車站、捷運車站、客運轉運站等大眾運輸場站周邊一定距離範圍內者。

(c)鄉公所所在地符合都市計畫法規定，應依法擬定都市計畫者。

(d)鄰近都市計畫地區間之非都市土地，為擴大或整合都市計畫者。

(e)既有城鄉發展地區周邊一定距離範圍內，為與各該都市計畫整合發展者。

(f)為增加住商用地，既有都市計畫之住宅區或商業區發展率達80%，且各該都市計畫無可釋出農業區（非屬農業發展地區第五類者）者；或為因應當地人口發展趨勢或人口結構變遷，提供或改善必要公共設施服務水準者。

(g)為增加產業用地，既有都市計畫之工業區或產業相關分區發展率達 80%，各該都市計畫無可釋出農業區（非屬農業發展地區第五類者）者；或位屬高速公路或快速道路交流道、高鐵車站、臺鐵車站、國際機場、國際港口一定範圍內，可提供旅運服務或運用其運輸系統滿足需求者。

(h)既有城鄉發展地區之擴大。

b.未來發展地區應避免使用符合國土保育地區第一類、農業發展地區第一類之土地。

c.儘量避免使用環境敏感地區如有下列情形之一須將其指認為未來發展地區者，應說明納入理由，並按其敏感特性訂定該地區土地使用原則及開發注意事項，作為未來申請開發利用之依據：

(a)因整體發展需要，經評估無可避免應使用之環境敏感地區，並不得違反各該環境敏感地區之中央目的事業主管法令禁止或限制規定，或本計畫指導事項。

(b)環境敏感地區之目的事業主管機關訂有整體發展計畫或政策，或其他機關會商目的事業主管機關而訂有整體發展計畫或政策。

d.避免造成蛙躍發展情形。

(C)新增城鄉發展地區：直轄市、縣（市)主管機關新增劃設城鄉發展地區，應位於未來發展地區範圍內，並按下列事項檢核其區位及規模之合理性(<u>應符合全數檢討原則</u>)：

a.既有發展地區之發展檢討與再定位

(a)新增城鄉發展地區前，應優先檢討既有發展地區之利用效率與轉型潛力，確認已無調整空間，且確有新增發展需求，才可提出擴張構想，同時，既有發展地區檢討如有已廢止之產業園區建議可一併檢討由城鄉發展地區調整為其他功能分區。

(b)操作評估建議：建議於新增或調整城鄉發展地區前，先就既有發展地區進行整體檢核。首先，建議檢視既有發展地區是否符合「聰明成長」、「聰明收縮」或淨零轉型方向，並可透過城鄉發展密度變化率、再開發比例（既有建成區更新面積／總建成面積）、棕地再利用率等指標進行評估；其次，盤點既有可供轉型或更新之閒置土地、低度利用公有土地及老舊產業區，並說明既有發展地區可容受人口或產業量之剩餘容量，以評估空間調整餘裕；另應將既有產業擴廠需求、群聚發展需求及未登記工廠輔導合法化之空間需求納入整體考量，並評估是否可優先於既有產業用地或園區內部調整吸納，或結合地方政府既有產業園區盤點成果、潛力據點指認資料及實質招商需求，以既有園區擴充或整併方式因應發展需求。

b.符合部門空間發展策略之指導

(a)新增城鄉發展地區之區位應與中央及地方相關空間發展策略對應，包括產業、運輸、能源、住宅及重大建設計畫。

(b)操作評估建議：逐一對照並說明建議新增區位與部門政策之關聯性可說明包括：是否屬於既有計畫明示之發展節點、政策鼓勵之產業類型、能源或重大建設必要配套範圍等。如涉及國家重大建設（能源、交通、國防），應檢附相關中央目的事業主管機關認定文件。

c.城鄉空間發展趨勢情形

(a)既有計畫相容性：所提區位應符合中央或地方既有空間發展計畫（如都會區域計畫、特定區域計畫、產業／運輸部門計畫、已公告國土計畫），並以相關計畫或事業計畫作為審查依據。

(b)配合國家重大建設（涉及國家層級之重大能源、交通、國防）計畫及其必要範圍，並經主管機關審查確認。

(c)所提區位應符合大眾運輸導向發展（TOD），位於高鐵、臺鐵、捷運、轉運站一定範圍內，並保留依場站等級調整之空間。

d.因應社會經濟變遷之供需分析

(a)人口與住宅需求推估：包括分析人口成長或結構變遷情形；住宅、商業、公共設施需求需分項推估；可依就業密度、建築類型推估土地需求量。

(b)產業用地需求具體化：應明確定義產業類型與發展模式，至少應明確說明包括：新興產業進駐需求、既有產業擴廠需求、未登記工廠合法化與集中管理需求等，並建議可進一步說明產業

群聚效益、供應鏈關聯性與空間關係等。

e.資源供給能力與環境容受力情形

(a)定性排除底線：應不得位於國土保育地區第 1 類、農業發展地區第 1 類、環境敏感地區為原則。

(b)環境容受力分析：建議分析包括環境限制面（如地質敏感、淹水潛勢、生態廊道影響等項目）及氣候韌性面（如洪水調節能力變化、開發後溫室氣體排放增量、土地利用轉換碳匯損失量等項目），並可輔以整體基礎條件之可行性檢視，綜合評估說明整體發展規模是否符合區域之容受力條件。

f.公共設施與公用設備配合情形

(a)公共設施供給能力評估：建議分析評估至少包括交通、供水、排水、能源、綠地等公共設施項目。評估過程亦應說明各項公共設施之財務來源、分期開發時程與責任分工等。

(b)可進一步將公共設施類型區分類別，分別進行容量評估與建立服務績效指標作為調整基礎。如：交通設施之尖峰負載率、排水系統之設計標準、綠地系統之人均綠地面積等。

C. 「參、環境品質提升及公共設施提供策略」：說明計畫引導鄉村土地生活及環境品質提升，以及都市計畫地區、未來發展地區供給合理公共設施，提高生活品質之策略。

D. 「肆、經濟發展機會及社會公平正義改善策略」：大致維持原先內容，說明提升轉型地區經濟發展機會、協助偏遠地區促進社會公平、建立具社會公義之土地違規使用處理機制。

E. 「伍、策略執行工具建議」：大致維持原先內容，說明包括回饋機制、負擔開發義務、公共設施闢建配合都市發展時程、公有土地活化機制等。

2. 長期整體制度面相關建議

(1) 制度建立(納入其他政策文件建議)

A. **納入直轄市、縣（市）國土計畫規劃手冊**：為利國審會委員審議直轄市、縣（市）國土計畫所提新增城鄉發展地區之合理性，建議於直轄市、縣（市）國土計畫規劃手冊中，要求縣市於提出新增城鄉發展地區構想時，應依前述 6 項檢討原則對應說明相關分析內容，原則包括下列事項：

(A)既有發展地區之發展檢討與再定位：應說明既有發展地區之利用情形，包括建成區發展密度、閒置或低度利用土地分布、可供再開發或更新之潛力空間，以及既有城鄉發展地區之容受人口或產業量之剩餘容量，並說明是否仍有透過再開發、更新或空間調整吸納發展需求之可能。

(B)符合部門空間發展策略之指導：應說明所提新增區位與中央或地

方相關空間發展策略之對應關係，包括產業發展政策、交通建設、能源設施或其他重大公共建設計畫，並檢附相關部門計畫或目的事業主管機關認定文件。

(C)城鄉空間發展趨勢情形：應分析區域人口與城鄉發展趨勢，並說明所提區位與既有空間發展計畫（如都會區域計畫、特定區域計畫、運輸或產業部門計畫等）之相容性，以及與大眾運輸導向發展（TOD）或主要交通節點之空間關係。

(D)因應社會經濟變遷之供需分析：應提出人口、住宅、產業及公共設施需求之推估分析，說明新增發展需求之來源及其合理性，並說明土地需求推估方式與相關假設條件。

(E)資源供給能力與環境容受力情形：應分析新增發展範圍之環境限制條件，包括環境敏感地區、地質敏感區、淹水潛勢、生態廊道等，並說明開發後對區域資源供給能力與環境容受力之影響。

(F)公共設施與公用設備配合情形：應說明新增城鄉發展地區所需之交通、供水、排水、能源及綠地等公共設施供給情形，並初步提出相關公共設施配置構想、分期開發時程及財務負擔來源等。

B. **納入國土計畫書圖通盤檢討作業要點**：建議要求後續直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時，應於國土計畫書中說明蚕黃區與蚕白區之範圍界定方式、面積計算基礎、人口推估假設、土地使用配置原則及相關參考依據，以供審議時檢核其合理性。另補充以下有關檢視蚕黃區及蚕白區面積規模合理性之原則，供直轄市、縣（市）政府參考：

(A)新增城鄉發展地區之必要範圍面積原則，建議得依據開發計畫之性質採不同評估方式：

a.產業性質開發計畫：考量產業開發通常將衍生居住、商業及公共設施等相關機能需求，建議得參考開發主體面積與其衍生土地需求之比例關係進行評估。例如以開發主體面積為基礎，新增城鄉發展地區總面積原則上不宜超過其約 3 倍之規模，其中新增一併納入之建築用地面積，建議以不超過開發主體面積之 2 倍為原則。

b.交通性質開發計畫：建議可參考「15 分鐘城市」或大眾運輸導向發展（TOD）概念，以交通場站為核心，原則上以場站周邊約 800 公尺距離範圍作為可一併納入新增城鄉發展地區之基本參考範圍，並得依場站等級、服務機能或區域發展條件適度調整。除以一定距離為原則外，直轄市、縣（市）政府亦得依交通可及性分析或其他空間指標，劃定非同心圓之發展範圍，惟應於國土計畫或技術報告中說明其劃設依據與合理性，並經審議確認。

(B)新增城鄉發展地區之一併納入範圍（蚕白區）之回饋機制：前點因

空間發展計畫或國家重大建設而一併納入之周邊範圍，建議得適度將該等土地增值回饋於公共利益，以回收政府公共規劃所創造之「規劃增值」，並促進利益合理分配，避免土地開發利益過度集中於少數人，同時抑制土地投機炒作，維持土地市場穩定。如：建議應提供一定比例公共設施用地(例如約 30%)、應提出因應氣候變遷之土地使用指導事項及配套作為(例如要求透水鋪面比例、再生能源比例……)等相關內容作為附帶條件。

(C)新增城鄉發展地區之數量原則：不另訂定各直轄市、縣（市）新增城鄉發展地區之數量上限。惟於審議新增劃設需求時，建議應優先檢視既有已劃設城鄉發展地區第 2 類之 3 之開發情形，如其整體開發比例偏低或仍有相當開發餘裕，原則上應優先活化既有劃設範圍，再審慎評估是否有新增劃設之必要。另就開發情形之判斷，初步建議直轄市、縣（市）政府得以既有城鄉發展地區第 2 類之 3 整體開發面積達一定比例（例如約 80%）作為評估是否有新增劃設需求之參考基準，前開比例僅作為審議時之參考指標，仍得依各直轄市、縣（市）實際發展條件與空間需求適度調整，惟應於國土計畫或技術報告中說明其判斷依據與合理性。

(六)國土計畫與區域計畫制度比較

過去在區域計畫制度下，土地開發往往流於政策性決定，缺乏對開發區位、發展時程與空間機能的整體規劃與制度引導，導致蛙躍式的發展，且對於開發總量的控管不確實，亦導致難以回應城鄉發展的階段性需求與變動性，故國土計畫之成長管理策略以區位取代邊界的指導方式，透過既有發展地區與未來發展地區的成長管理架構，配合開發潛力、發展機能與基礎設施容量等面向進行具體指認與需求分析，形成一種兼具動態調整能力與階段性引導作用的空間治理工具。

1. 落實國土計畫強調部門政策協作之國土整合管理機制

強調各類新增或預留發展地區，應結合部門空間策略（如產業發展、農業發展、公共設施等）進行功能導向之區位指認，強化國土規劃與各部門政策之空間落點整合，透過這種策略導向區位引導模式，更能提升部門計畫間的整合效率，也可避免重複供地、功能錯置與資源浪費。例如新增產業用地須結合就業成長預測、可及性與污染整治需求，對應實際區域發展條件。

2. 落實國土計畫強調中央引導與地方自治之民主治理精神

中央以策略原則進行總體引導、提供類型分類與空間規範原則，但保留地方政府具體規劃發展地區之區位指認、總量擬定與計畫實施責任。此制度設計兼顧中央對國土整體空間發展的戰略布局與地方對實際需求的在地掌握，實踐分層治理與責任對等原則，展現民主治理精神。不同於過往區域計畫中多由中央主導或交由部會單線推動，缺乏跨層級與橫向溝通，建立中央與地方共同規劃、國土審議會之審議原則共識，使制度面向更具協

調性與正當性。

(七)初擬策略對於不同權利關係人之效益分析

1. 國土署：

(1) 基於「定性、不定量(不需明確總量，但需有總量推估基準)」之指導，落實國土計畫中央指導、因地制宜之精神。

(2)「結合部門空間發展策略」之定性指導原則，落實國土計畫部門協作精神。

(3) 強調新增城鄉發展用地之「多元態樣」，落實國土規劃與時俱進之前瞻性。

2. 縣市政府：

(1) 在國土永續的前提下，強化以地方發展願景為核心的因地制宜規劃彈性。

(2) 有助於縣市更具體擘劃城鄉發展願景，更具體掌握城鄉發展時序及品質。

3. 經濟部：

(1) 釐清產業用地範疇分類，不易評估數量之項目及因應產業變動趨勢部分保留了彈性，僅需針對已有明確開發計畫(明確區位、數量)之部分計算總量值。

4. 目的事業主管機關：

(1) 與國土部門共同研議「定性、不定量(不需明確總量，但需有總量推估基準)」之指導原則，兼顧中央部門政策引導之穩定性與因應社會經濟趨勢變化之彈性。

(2) 與國土部門共同審議縣市具體指認之區位及數量，有助於具體掌握部門建設之區位、數量、品質及時序。

(3) 以國土計畫為平台進行部門空間協作，有助於促成各部門建設之綜效。

5. 社會大眾：

(1) 強調城鄉發展多元樣態的國土成長管理，符合社會經濟轉型的空間需求。

(2) 可藉由直轄市、縣(市)國土計畫的民眾參與機制，共同擘劃及決定城鄉發展之圖像、品質及時序。

(3) 提升直轄市、縣(市)國土計畫之確定性及可行性，有助於地方空間發展及建設之實際推動。

四、議題 12：宜維護農地管理策略

(一)疑義/可精進面向

1. 農地總量之計算範疇

原全國農地總量之需求評估，係在國外農產品輸入受阻時，國內應維持供糧食生產之農地資源，面積需求為 74 萬公頃至 81 萬公頃。考量農漁牧一級產業皆具有糧食生產功能，故現行制度以前開數量作為供糧食生產之農地需求總量低推估之目標值。後續仍有待進一步釐清應如何考量各類農地使用樣態與使用需求（如稻米、畜牧、魚塭），以及無法提供熱量之項目（如花卉）等的計算範疇界定方式。

2. 農地總量之合理性

全國農地總量之需求評估的原有推估方式是否合理？自給率與滿足基本熱量的關係是否適當？另，因應農業生產技術精進、每單位面積之產量亦可能因此改變，是否仍需維持剛性總量，或是否應具有彈性調整空間等皆有待研議。

3. 各直轄市、縣（市）農地分派

考量中央對地方農地資訊掌握恐不若地方精確，建議於各直轄市、縣（市）國土計畫階段，由地方政府盤點轄內農地資源現況與未來發展需求後，自行提出應維護之農地總量，現行機制也已鑒此、刪除全國農地資源分類分級數量及各地應維護農地總量表，將裁量權下放至地方政府。惟經地方主導所劃設之農地總量，是否足以呼應全國總量控制之政策目標？基於總體管制考量，應如何強化地方因地制宜調整機制與配套措施，同時確保地方農地規劃與劃設結果得與全國管控相互呼應。

(二)國土署初步政策方向

以「定性、不定量之指導」之方向為主，不一定需要訂定農地總量，但需進一步確認農業部之態度與意向，並會商農業部確認是否可能銜接其農地利用綜合計畫。

(三)國外案例參考

1. 日本：日本農地法

農業以外的土地用途基本上從嚴處理、農地轉用嚴格規定，轉用規範包含：(1) 都道府縣指定的「農業振興地區」與市町村設定的「農用地區域」、屬於優良農地，禁止轉用；(2) 位於限制都市化發展區域內、政府 8 年內曾投資公共建設、或集團農中良好耕種的「甲種農地」，及十公頃以上，且被列為土地改良、基盤整備對象的農地，則屬於生產性高的「第一種農地」，除非用於道路等重大公共建設、原則上禁止轉用；(3) 未被列入土地改良對象、生產力小、小面積的「第二種農地」符合不適合農業經營條件時得轉用，位於市街地的「第三種農地」則原則上允許轉用，第三種農地的轉用順位又優於第二種農地。此外，一般發出農地轉用許可的是各縣知事、地區農業委員會，若轉用面積超過 4 公頃，則需要更高層級的農林水產大臣許可。

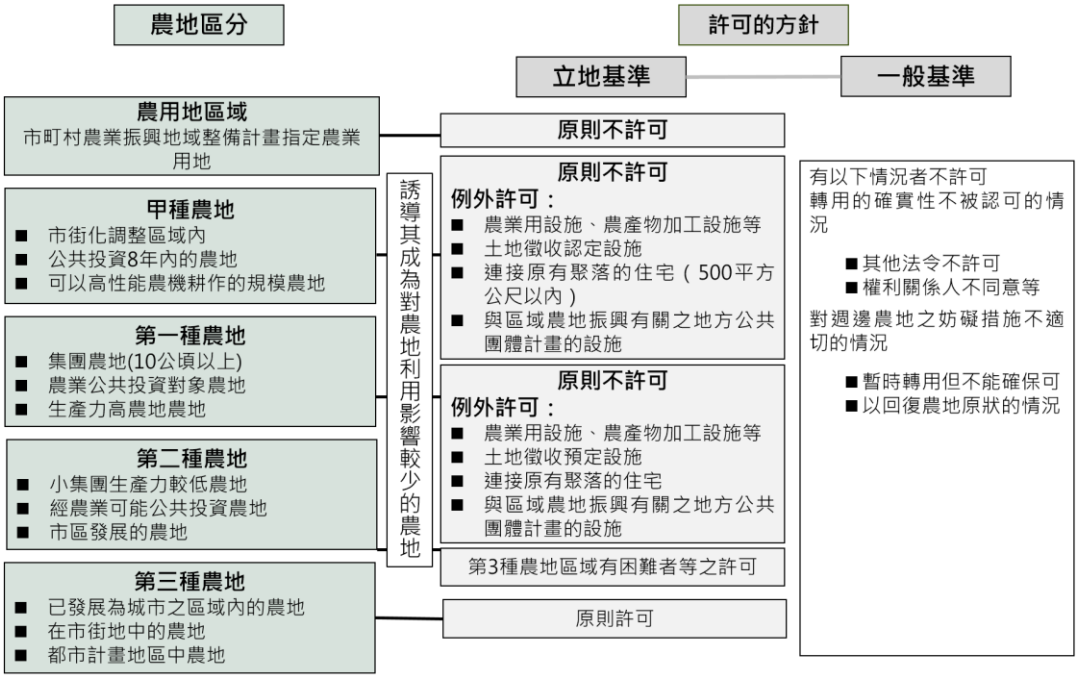


圖 2.3.2 農地轉用許可制度概要圖

資料來源：農業部，日本農用地區域整合利用之作法，2010

2. 荷蘭：荷蘭農地管理政策(THE NETHERLANDS'CAP STRATEGIC PLAN)

(1) 中央層級

鼓勵地方政府劃設更多生產價值較高的農業發展地區，避免優良農地的流失。短期以設立農地保護基金為目標，提供財政誘因，補助農業用水建設、農田整治、農業機械化；規劃面則設定「農地保護總量目標」，讓地方政府有維持農地面積之壓力。地方政府若未達標，可能會被扣減基礎建設等補助項目。

(2) 地方層級

聚焦於鼓勵民眾不轉用農地，及降低農民經濟壓力。地方政府試辦「自願農業區」提供農民自由加入，政府則提供稅收優惠、農業補助。短期將農地信託或保護地役權結合，讓農民能夠透過轉讓開發權獲取資金，中長期則推動 TDR 制度。

3. 法國耕地保護機制

法國耕地保護由中央政府於法規明定永續發展、糧食供應安全、環境和生態系統保護等目標。法國制度設立農業保護區，確保農業優先使用、嚴格規範開發，同時設有農業優先地區「最小範圍」，對於因開發而流失的優先地區設定補償義務。並且，評估城郊地區農業發展與自然保護範圍劃設邊界，減少對生態環境衝擊。

(四)政策可行性及學理邏輯研析

1. 考量政策可行性之相關研析

(1) 建議重新檢視總量之意義，可維持訂定「總量」、但毋須精確計算

有關農地需求總量估計，由於其取決於計算條件的設定，包括如農地生產力、種植的作物種類、糧食供給的人口與需求變化、每人糧食需求的

基本設定、糧食儲存量以及消耗、農田品質與戰爭或災害的毀損情形、戰爭或封鎖時間的長短、糧食進口受限狀況、耕作所需人力條件、灌溉水資源等基礎設施供給情形、肥料生產與供給條件.....等，上述任一計算條件有所調整或變動，估計結果亦將有所不同、甚至差異甚大。因此，農地需求總量估計近乎無法找到毫無破綻的估計方法，也難以產出各界、不同主張者皆滿意的估計結果。換言之，總量估計雖為科學問題，其條件設定卻不是科學得以掌握或控制的。

然而，法定計畫書中之農地總量或應仍有其意義與必要性。即便無法正確估算總量，其卻仍具有政策宣示性之意義，得以表明政策及農地管制或發展使用之立場。因此，與其探究「正確的」估計方式，不如一面精進宜維護農地管制策略、完善農業資源之投入，另一面則應結合社會溝通的共識、決策判斷等結果，是以保留總量、而不須有過於精準的計算方式。

(2) 由農業部門指認宜維護農地後，配合適當土地管制策略

初步建議全國國土計畫可參考日本、荷蘭農地管理政策作法，依循農業部門之分級制度、指認宜維護農地，後續則配合相關政策資源或制度設計，鼓勵縣市政府配合保護重要農地之目標，以維護農地與農業生產環境。並且，土地管制策略應至少涉及宜維護農地之分級，如現有農政資源投入之大範圍農地群聚區域、及河川等用地中之零星農地，建議便應劃入不同之土地分級或管制策略層級。以此，未來將可基於宜維護農地分級，進一步配合土地使用管制策略或有關法定工具，並且對應有關資源及機制。除此之外，應可配合相關活動或推廣方式，建立對於宜維護農地指認及農地管理策略之共識，推動未來宜維護農地管理策略方向。

2. 強化學理基礎、邏輯論述之相關研析

(1) 應檢視農地管理整體策略，另可配合國土整體發展情形，檢視農地釋出之機制與必要性

後續應銜接全國國土計畫之空間規劃指導策略，承接農業目的事業主管機關所指認之宜維護農地層級與區域，及相關農政資源投入，訂定適當之土地管理策略。此外，由於當前我國人口減少，又面臨國際關稅、產業趨勢與土地使用需求可能產生變化等各式課題，建議反思我國仍具多少的城鄉或產業之土地開發需求、是否有必要將農地轉作他用，以檢視整體土地使用需求，考量農地資源釋出、轉用之機制與必要性。例如，應如何提升既有都市計畫區的發展率、土地利用效率；應如何優先開發利用都市計畫所劃、九萬多公頃的都市計畫農業區土地之儲備開發用地；應如何提升現有工業區開發速度、閒置土地之利用效率等；應如何再開發利用都市棄置或閒置之工業區土地，以容納更多的人口與產業等。

(2) 農地利用觀念實為表示社會價值觀與整體共識

基於重視農業的立場，每一畝農地、每一片森林、每一寸國土都是非常珍貴的資源，亦不應被浪費。國人應當了解全球人口持續成長的趨勢、糧食供需不平衡的風險、及氣候變遷可能加諸的影響；國人在追求經濟發展的同時，必定要盡力維護台灣的有限農地資源。農地理應被謹慎、珍惜

地保護，於不得已、必須開發時，也應充分、有效利用土地。

因此，在苦思如何準確估計農地需求總量、而不能達到之時，建議考量宜維護農地總量實為反映國人對於資源保育的觀念，以及追求永續發展的價值觀，也應為執政者所展現的政治責任與決策判斷。再者，各直轄市、縣（市）的環境資源條件不同、擁有的農地數量也差異甚大，因此，或許無須探究農地總量之合理性、宜維護農地之分派策略，而應建構社會共識，以高明的政治智慧作決策。

(3) 建議明確敘明農地管理之策略立場

考量現階段部分疑義，源自部分地方單位或民眾對於農 1、農 2 之使用管制具有誤解，以致部分人士爭取劃入農 2，也認為劃入農 2 將對土地財產權之衝擊較小。然而，實際上農 1 可投入更多資源，但也不是農 2 就能有更多使用、甚至開發，兩者都無法輕易變更，而亦非未經劃入農業發展地區便應視同城鄉發展地區。建議主管機關應協助釐清現有土地管理原則，包含其資源投入情形、國土功能分區劃設與土地使用管制情形等，而應針對宜維護農地提出管制立場，以協助有關資源投入與劃設推動。

(五)後續具體精進措施建議

1. 納入下一版全國國土計畫章節架構或內容研擬建議

(1) 農地宜維護總量：

建議應由農業部訂定「農地宜維護總量」，並同時說明「宜維護農地」的定義、意義跟總量訂定之後的效果，並主導其政策方向。其中，可考量請農業部就「既有已投入資源、明確需要長期維護的農地」優先盤點出數量，而其他潛在供農業使用的部分則尚不需要明確數量，僅需有大致評估之政策宣示量。而此點經過 115 年 1 月 28 日與農業部之機關研商會議討論，農業部代表初步同意不需「農地總量」，惟於 115 年 3 月 17 日座談會中農業部代表表示認為應訂定宜維護農地總量作為管制目標，農業部今年預計完成「農地政策白皮書」，屆時將納入最新農地總量推估數值。此部分有待農業部持續研議。

(2) 宜維護農地管理策略：

針對前開「既有已投入農政資源、明確需要長期維護的農地」之「宜維護農地」，除可由農業部或直轄市、縣（市）農業主管機關協助盤點外，亦可評估參考各直轄市、縣（市）農地利用綜合計畫所指認之「優質農業生產區」。而對於不同類型農地之管理方式，建議如下：

A. 大範圍農地群聚區：此類區域具有較高的農業生產潛力與較完整的農業利用結構(如耕地連續性及整體性、較完整灌溉系統等)，應作為長期穩定維持之農業核心區，以維持農業核心生產功能、穩定糧食供給為目標。建議應強化此類區域之農地功能維護與生產專區化，並應優先維持劃設為農業發展地區；並加強此類區域之非農業使用審查，建立違規使用即時通報與復耕機制；利用遙測與圖資監測技術進行持續追蹤。

B. 零星農地：此類區域多位於城鄉交界、工業區或道路沿線，其農業生

產環境易受干擾，整體生產效益有限，但仍具生態綠網、景觀緩衝及保障部分糧食安全功能，建議以維持生態綠帶與緩衝功能、兼顧彈性利用為目標。建議此類區域可依據農地規模、周邊土地利用及可耕作性，區分為「保留利用」(儘量維持綠帶、生態廊道或都市農園等型式)與「可調整利用」(在不影響農業結構的前提下，必要時可調整劃設為城鄉發展地區)等 2 類，並透過地方尺度計畫(如鄉村地區計畫)，檢視並規劃零星農地之合理利用。

(3) 農地轉用原則及審查機制：

除前開「可調整利用」之零星農地外，中央及地方各部門對於土地使用的需求亦涉及農地的轉用，為兼顧農地維護及合理發展，建議訂定明確的農地轉用原則及審查機制，說明如下：

A. 農地轉用原則：

(A)前開農業部指認應繼續維持劃設為農業發展地區之類型或範圍(即宜維護農地)，其劃設順序將優先於其他國土功能分區及其分類。

(B)宜維護農地不得任意調整劃設為其他國土功能分區及其分類，原則限於城鄉交界、農業生產環境亦受干擾等經農業部盤點「不利農業使用可優先釋出之農地」，且有具體發展需求者，經內政部國土計畫審議會審議通過後始得調整。換言之，未來農業發展地區中尚無明確需求需調整為城鄉發展地區之土地，皆應暫予維持在農業發展地區。

B. 農地轉用審查機制：需地機關後續如有將農業發展地區調整劃設為城鄉發展地區之需求時，應提出具體規劃理由及相關目的事業主管機關支持文件(或相關計畫)，提至內政部國土計畫審議會審議，即未來必需透過明確計畫或文件才可變更農業發展地區。相關機關應辦理事項說明如下：

(A)需地機關：應按「迴避（避免使用農業發展地區之土地）」、「減輕（無法避免使用農業發展地區者，應減輕開發行為對於農業生產環境之影響）」、「補償（無法避免使用農業發展地區及減輕開發行為對於農業生產環境之影響者，應有相對應之補償措施）」之優先順序，提出其擇定開發區位之具體規劃理由及相關配套機制（如前開減輕或補償機制），並交由各級國土計畫審議會審議。

(B)農業部：提出農地轉用之減輕或補償機制範疇，並就個案協助審查開發行為對於農業生產環境之影響（包含糧食安全、農地集約度、農政資源投入損失等），以及前開減輕或補償機制之合理性。

(C)內政部：就個案協助審查空間規劃與城鄉均衡面向（土地利用效率、基礎設施供給狀況等）之妥適性。

2. 長期整體制度面相關建議

(1) 制度建立

配合農業部門相關農地分級或指認之制度、計畫，對應配合適當的土地使用管制內容，符合農業主管機關及相關政策資源之引導方向。

(2) 宣導

接續可配合相關宣導、推廣活動，建立主管機關、地方政府等各級單位對於宜維護農地管理策略推動方向之共識，提升日後維護農地、重視農業生產等相關管制策略或政策方向推動可能。

(六)國土計畫與區域計畫制度比較

相比區域計畫，全國國土計畫提升農地、農業生產之重要性，將農地保存與妥善利用之概念更加制度化地落實。透過宜維護農地指認或制度建立，配合全國國土計畫的功能分區、土地使用管制規則，更能支持農業生產與相關土地使用。

(七)初擬策略對於不同權利關係人之效益分析

1. 國土署：

可避免各界歸咎於國土計畫主管機關，國土規劃單位僅需提供適當之土地使用管制方式，確保農地相關需求得以在農業發展地區妥善利用。

2. 農業部：

依照農業發展需求，訂定更明確之農地範疇分類，對應給予適當的農業政策資源，應當有助釐清原先農地總量計算之部分爭議。各項誘因給付資源則有助縣市共同維護糧食安全、生態等中央政策需求目標，而農業部門之主要職責為完善農業生產所需政策資源。

3. 縣市政府：

不訂分派量將保留地方盤點現況與農業發展需求、因地制宜之彈性空間，並且應當經由共識，辨識土地資源之重要性與建立開發優先順序，正視農地資源的需求與必要性。

4. 農民：

各項誘因資源有助提升農民參與農地維護與維持從農使用之動機，回應農民過往認為農地管制過嚴與補助不公平之疑慮。

五、議題 13：未來發展地區指認原則調整方式

(一)疑義/可精進面向

1. 界線劃設原則：

考量成長管理邊界定義無法釐清及臺灣城鄉發展特殊性，現行政策依據產業、住商或其他城鄉發展需求，推估未來 20 年所需使用面積，並依區位適宜性分析後，所指認之發展空間區位作為指導。然而缺乏明確成長管理邊界引導，也導致多個縣市政府未來發展地區指導不足，如桃園市劃設多達 10,200 公頃未來發展地區，但實際上透過經濟成長推估所需面積不到 4,000 公頃，部分未來發展地區劃設與國保一以及農發一大幅重疊之疑慮。故未來發展地區可思考如何考量環境容受力下(檢討)，並搭配配套措施與工具引導發展。

2. 檢討調整未來發展地區指認原則

目前全國國土計畫(107 年公告實施版)中針對城鄉發展成長區位訂定之指認原則彙整如下表 2.3.8：

表 2.3.8 全國國土計畫之城鄉發展成長區位指認原則

面向	具體指認原則
潛力面	直轄市、縣（市)主管機關劃設未來發展地區，應符合下列情形之一，得經各該直轄市、縣市）及內政部國土計畫審議會同意後，納入各該直轄市、縣(市)國土計畫： 1. 落實大眾運輸導向發展(TOD)，位屬高鐵車站、臺鐵車站、捷運車站、客運轉運站等大眾運輸場站周邊一定距離範圍內者。 2. 鄉公所所在地符合都市計畫法規定，應依法擬定都市計畫者。 3. 相鄰 2 公里內都市計畫地區間之非都市土地，為擴大或整合都市計畫者。 4. 原依區域計畫法劃定之鄉村區或開發許可地區周邊，或位屬既有都市計畫周邊一定距離範圍內，為與各該都市計畫整合發展者。 5. 為增加住商用地，既有都市計畫之住宅區或商業區發展率達 80%，且各該都市計畫無可釋出農業區（非屬農業發展地區第五類者，詳第八章、第二節、壹、三）者；或為因應當地人口發展趨勢或人口結構變遷，提供或改善必要公共設施服務水準者。 6. 為增加產業用地，既有都市計畫之工業區或產業相關分區發展率達 80%，各該都市計畫無可釋出農業區（非屬農業發展地區第五類者，詳第八章、第二節、壹、三）者；或位屬高速公路或快速道路交流道、高鐵車站、臺鐵車站 5 公里範圍內或國際機場、國際港口 10 公里範圍內，可提供旅運服務或運用其運輸系統滿足需求者。 7. 原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、開發許可區之擴大，或重大建設計畫及其必要範圍。
限制面	1. 未來發展地區應避免使用符合國土保育地區第一類（詳第八章、第二節、壹、一)、農業發展地區第一類（詳第八章、第二節、壹、三）之土地。 2. 儘量避免使用環境敏感地區，如有下列情形之一須將其劃設為未來發展地區者，應說明納入理由，並按其敏感特性訂定該地區土地使用原則及開發注意事項，作為未來申請開發利用之依據：

面向	具體指認原則
	(1) 因整體發展需要，經評估無可避免應使用之環境敏感地區，並不得違反各該環境敏感地區之中央目的事業主管法令禁止或限制規定，或本計畫指導事項。 (2) 環境敏感地區之目的事業主管機關訂有整體發展計畫或政策，或其他機關會商目的事業主管機關而訂有整體發展計畫或政策。 3. 避免造成蛙躍發展情形。

然而，考量上述原則似乎較為寬鬆，以致各縣市易浮濫劃設，加上部分指認原則中涉及區域計畫相關文字，因此有必要檢討調整。在 110 年 10 月 25 日內政部國土管理署城鄉發展分署當時曾針對此進行研究，針對全國國土計畫(107 年公告實施版)的 7 項潛力面原則，建議調整為以下 3 項原則，結果如下圖 2.3.3 所示。

(1) 落實大眾運輸導向發展(TOD)，位屬高鐵車站、臺鐵車站、捷運車站、客運轉運站等大眾運輸場站周邊 0.5 公里範圍內者。(修訂原第 1 項「一定距離」為 0.5 公里)

(2) 鄉公所所在地符合都市計畫法規定，應依法擬定都市計畫者。(維持不變)

(3) 為符合集約發展，位屬發展率達 80%之城鄉發展地區(城鄉發展地區第二類之三除外)周邊 2 公里範圍內，與其整合發展者。(修訂整合原第 3~7 項)

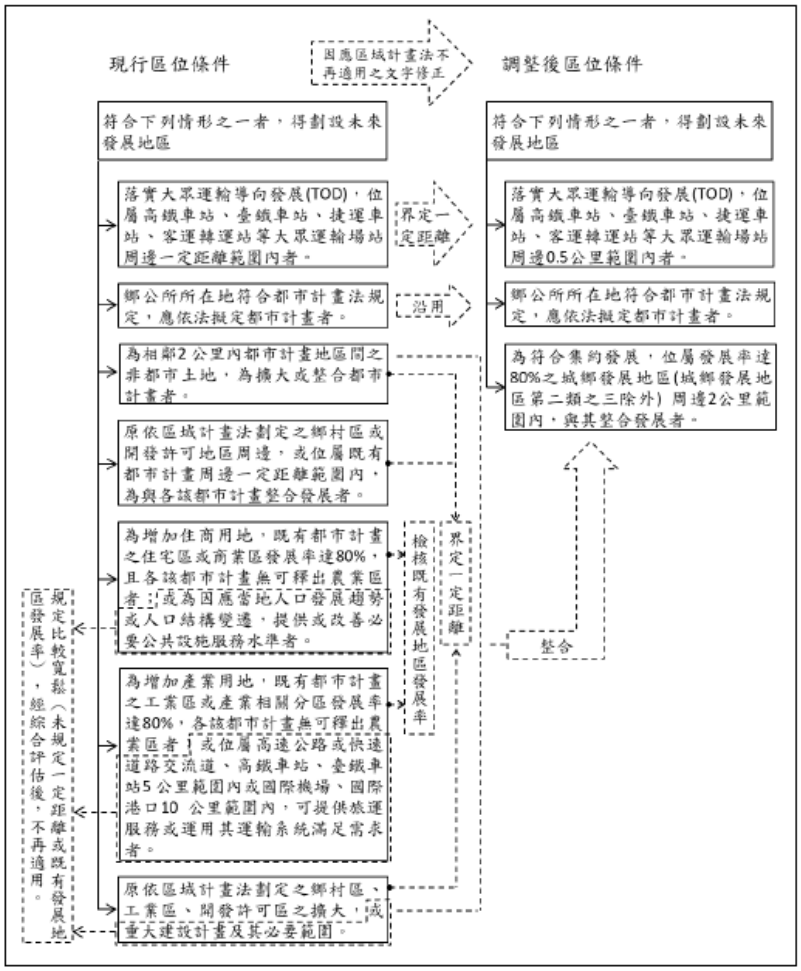


圖 2.3.3 國土管理署城鄉發展分署 110 年研議城鄉發展成長區位指認原則之調整建議圖

然而，110 年內政部國土管理署城鄉發展分署所提出的調整，主要著眼於「潛力面」條件的檢討，處理方式大多仍停留在既有條件原則的基礎上，例如設定更明確的距離範圍，或將原有多項條件加以整合等，調整幅度有限，且並未將「限制面」條件納入考量，也缺乏針對整體性架構的全面檢討。故仍未能充分回應目前實際發展所面臨的挑戰，例如：人口結構變遷與地方差異、公共設施與運輸服務水準的差距、以及不同類型產業在空間需求上的差異等，均尚未被系統性地納入城鄉發展成長區位之指認原則設計之中。同時，也需注意不同縣市在發展條件與資源基礎上存在顯著差異，若一味過度收緊條件原則，恐限制地方因地制宜的調整空間。

(二)國土署初步政策方向

以「定性、不定量之指導」之方向為主。現行成長管理區位準則太寬鬆，至各縣市浮濫劃設，有必要檢討調整未來發展地區指認原則，但同時仍應保留縣市彈性。

(三)國外案例參考

1. 美國華盛頓州克拉克郡

美國華盛頓州克拉克郡(2023 修訂)20 Year comprehensive Growth Management Plan 採用疊加分區（Overlay Zones）在不更改基礎分區的情況下，透過重疊分區額外的規範給予彈性，並進一步釐清未來發展區的狀況，分為：

(1) 都市保留區重疊分區（Urban Holding Overlay）：確保都市擴張區的基礎設施能夠充分準備，在基礎設施完備之前限制土地開發。

(2) 都市儲備區重疊分區（Urban Reserve Overlay）：適用於未來可能轉變為城市用途的土地，但尚未確定具體用途。檢核符合發展需求才給予劃設。

2. 愛爾蘭

愛爾蘭 2040 年目標成長模式架構，在國家規劃框架下的都會區域策略規劃，針對主要都會區訂定個別的規劃與投資目標，由人口、就業、住房、旅行模式等願景與目標，制定基礎設施優先排序、協調的順序。其計畫成長之預期目標以人口總量與個別區域之分派量為基礎，再訂定特定區域內應增長之住房總量。

並建立一套土地篩選流程，區分土地為第一級的「基礎服務土地」與第二級「潛力基礎服務土地」。規劃單位在評估新的發展地區時，需評估預計劃入開發土地所需的基礎設施成本、開發目的、草案、開發過程等。預計劃入之開發土地若未能確保其可行性，並於計畫年期之前完成，則不應將該土地劃入新的未來開發土地。

(四)政策可行性及學理邏輯研析

1. 考量政策可行性之相關研析

目前國土計畫尚未正式施行，地方政府於現行區域計畫體系內，援引未來發展地區為開發許可或計畫變更之依據，實已違背制度設計原意，並破壞制度銜接期間之土地使用與規劃秩序。是以，建議國土管理署應於辦理審議作業及協助縣市政府審閱案件時，加強檢核開發案件是否符合各級

國土計畫之整體性指導，而非位於未來發展地區範圍即可申請開發。

另為避免地方政府浮濫劃設未來發展地區，破壞國土計畫整體規劃架構，中央除了精進未來發展地區之既有劃設條件外，建議進一步要求所劃設之未來發展地區，應具備符合或對應空間發展計畫之條件，包含：

(1)都會區域計畫或特定區域計畫。

(2)中央政府之部門空間發展計畫（如產業、運輸、重要公共設施空間發展計畫等）。

(3)經公告之各直轄市、縣(市)國土計畫之部門空間發展計畫。

並建議審查程序中，**應以部門空間發展計畫或相關事業計畫進行審核**，以此確保未來發展地區之劃設具政策必要性與規劃正當性，避免「規劃構想」遭誤用為「開發預期工具」。

對於已劃設之未來發展地區，建議由地方政府依地方整體發展策略及相關部門計畫，主動檢討其保留或調整之必要性，並應於國土計畫滾動檢討時提出說明；惟對於新劃設未來發展地區，則應嚴格要求具備空間發展計畫作為依據者，方可納入未來發展地區範疇。

2. 強化學理基礎、邏輯論述之相關研析

就現行政策，各縣市須劃設未來 20 年預計開發之範圍，並推估發展量，如現有城 2-3 類地區於 5 年內順利開發，或面臨更多的發展需求，則下次通檢可從未來發展地區斟酌劃設部分土地為城 2-3，但也不盡然一定要由未來發展地區轉為城 2-3，而只要符合「新增城鄉發展地區檢討原則」即可劃設為城 2-3，使「未來發展地區」、「城 2-3」兩者脫鉤。

未來發展地區應定位為「規劃構想」而非儲備用地，未來發展地區若無相關部門計畫依據，容易被誤用為開發的藉口，失去作為中長期空間構想的平台意義。因此，建議未來發展地區的劃設條件應新增有關對應空間發展計畫之相關條件，且審查時應檢視是否具備對應之部門空間發展計畫以把關。

在成長管理計畫中，「新增城鄉發展地區(即城 2-3)」為發展儲備用地；「未來發展地區」則為中長期之空間規劃構想，亦可作為尚未通檢前有新需求時的彈性調整，兩者具有完全不同之定位及功能，且具有區別的優先序意涵（5 年內開發／6 至 20 年內規劃）(詳參議題 11 之研析內容)。

另外，於全國國土計畫中，針對未來發展地區之劃設原則已載明應避免使用之範圍，包含：避免使用符合國土保育地區第一類、農業發展地區第一類土地，且儘量避免使用環境敏感地區。因此，過去部分縣市未來發展地區劃設與國保一以及農發一大幅重疊之疑慮，應透過中央審查進行把關，以確保未來發展地區劃設/指認之適宜性。

綜上，本計畫建議「未來發展地區」應被視為獨立於功能分區之外的重疊分區，其本意為中長期的空間規劃構想，而非立即開發或具備法定效力之用地。在全國國土計畫通盤檢討中，應統一明確闡述「未來發展地區」的定位與功能，確立其「構想性規劃」之定位。同時，為避免地方浮濫劃設與制度誤用，未來發展地區的規劃應著重於「區位條件」而非「用地數量」，

並透過限制面與潛力面的雙向考量，建構更完整的原則條件。同時，中央與地方應在分工上各自扮演角色：中央訂定性質準則與空間條件，地方則依其實際需求決定新增用地的量體、樣態與區位。

(五)後續具體精進措施建議

1. 納入下一版全國國土計畫章節架構或內容研擬建議

(1) 未來發展地區之定位與功能

延續議題 11 之成長管理架構，「未來發展地區」應定位為構想性之規劃內容，屬於規劃過程中所提出之中長期發展構想。其係基於直轄市、縣（市）的空間發展願景，綜合考量直轄市、縣（市）既有之空間結構、資源條件特質及環境容受力等因素，所擘劃之 6 至 20 年長期空間發展方向。「未來發展地區」之功能，在於協助直轄市、縣（市）政府清楚表達中長期空間發展構想，並引導合理之城鄉發展模式；未來「新增城鄉發展地區」（即城鄉發展地區第 2 類之 3）之範圍，原則上應位屬「未來發展地區」內。另考量後續直轄市、縣（市）政府辦理各該國土計畫通盤檢討作業時，須併同檢送計畫書及國土功能分區圖報內政部審議，新增之城鄉發展地區第 2 類之 3，原則上亦應透過直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討程序辦理劃設。綜上，「未來發展地區」係屬獨立於國土功能分區之外之重疊性指導範圍，而非作為立即開發之短期城鄉發展儲備用地。基於前述定位，未來發展地區之指認原則建議調整如下：

(2) 未來發展地區之原則條件建議

A. 潛力面條件(應符合下列情形之一)：

(A)符合中央、地方既有空間發展計畫或國家重大建設之設施範圍，及其周邊一併納入發展之必要範圍。

(B)落實大眾運輸導向發展(TOD)，位屬高鐵車站、臺鐵車站、捷運車站、客運轉運站等大眾運輸場站周邊一定距離範圍內者。

(C)鄉公所所在地符合都市計畫法規定，應依法擬定都市計畫者。

(D)鄰近都市計畫地區間之非都市土地，為擴大或整合都市計畫者。

(E)既有城鄉發展地區周邊一定距離範圍內，為與各該都市計畫整合發展者。

(F)為增加住商用地，既有都市計畫之住宅區或商業區發展率達 80%，且各該都市計畫無可釋出農業區（非屬農業發展地區第五類者）者；或為因應當地人口發展趨勢或人口結構變遷，提供或改善必要公共設施服務水準者。

(G)為增加產業用地，既有都市計畫之工業區或產業相關分區發展率達 80%，各該都市計畫無可釋出農業區（非屬農業發展地區第五類者）者；或位屬高速公路或快速道路交流道、高鐵車站、臺鐵車站、國際機場、國際港口一定範圍內，可提供旅運服務或運用其運輸系統滿足需求者。

(H)既有城鄉發展地區之擴大。

B. 限制面條件：未來發展地區應避免使用符合國土保育地區第一類、農

業發展地區第一類之土地；並應儘量避免使用環境敏感地區，如有須將環境敏感地區指認為未來發展地區者，應說明納入理由，並按其敏感特性訂定該地區土地使用原則及開發注意事項，作為未來申請開發利用之依據。

2. 長期整體制度面相關建議

(1) 制度建立

目前縣市國土計畫之規劃手冊中有關「未來發展地區研訂原則」之相關內容應全面檢討，重新訂定「未來發展地區指認作業原則或技術規範」；同時，建議也可考量依據前述作業原則，制定相應之未來發展地區審查規範，建立中央對地方指認結果之實質審查與把關機制。

(2) 宣導

針對一般民眾應強化說明「未來發展地區非立即開發工具」的定位，降低民眾及土地所有權人過度期待，另外也應強化未來發展地區規劃之相關資訊揭露，讓民眾能更理解該制度的定位與長遠目標，減少土地市場炒作與權益糾紛。

針對縣市政府可辦理相關教育訓練，強調「未來發展地區」的定位與功能，並示範「縣市如何依循全國之未來發展地區指認原則自行指認未來發展地區」之案例操作。

(六)國土計畫與區域計畫制度比較

區域計畫體系時代，非都市土地多依現況編定使用地，並依照使用地進行管制，可透過個案變更使用，無法符合未來發展需求，亦缺少整體性規劃概念；國土計畫納入「成長管理」概念，防止國土無序發展。透過規劃發展區位，引導產業與居住集約發展，有助於維護國土發展秩序、開發合理性並避免蛙躍發展。若有開發需求，須符合成長管理計畫所規劃的發展類型、總量與區位。

國土計畫體系為因應未來發展需求，設置「城 2-3」作為 5 年內開發、重大建設計畫或具備城鄉發展需求的儲備用地；針對 20 年內空間發展布局之「未來發展地區」，則因應中長遠的產業、住宅與公共設施等發展需求，避免造成蛙躍發展外，亦能夠協助縣市政府清楚表達中長期空間規劃發展構想，並引導合理之城鄉發展模式。

(七)初擬策略對於不同權利關係人之效益分析

1. 國土署：對國土署而言，以區位適宜性分析替代傳統邊界劃設，能提供更具前瞻性與彈性的成長管理工具，並可與都會區域計畫、部門空間發展計畫及空間分級引導機制連結，有助於引導土地合理配置、避免浮濫開發。並透過明確界定未來發展地區的定位，要求其與都會區域計畫或相關部門空間發展計畫對接，得以確保規劃正當性。另外，建議進一步規範在國土計畫全面施行前，未來發展地區不得作為區域計畫時期個案變更或開發許可之依據，避免「構想性規劃」被誤用為即時開發工具，確保制度之完整性與嚴謹性。
2. 縣市政府：對縣市政府而言，未來發展地區以區位指導取代硬性邊界，保

留縣市規劃彈性。此外，縣市政府也可依據中央部門計畫或公告之空間發展計畫，合理指認未來發展地區，作為中長期空間布局依據，提升縣市指認未來發展地區之正當性與說服力(地方保有一定彈性，但仍有中央審查機制確保發展方向合理)。

3. 經濟部：對經濟部或產業主管機關而言，國土計畫與未來發展地區可作為部門計畫與產業空間規劃對接之平台，有助於產業主管機關將中長期產業空間需求（製造業、科學園區、倉儲、未登記工廠輔導區等）納入整體國土規劃中，並與其他基礎設施投資計畫相銜接，如此不僅提升產業用地配置效率，亦能透過前期規劃，確保產業發展與城鄉空間結構的協調，降低後續因土地不足或位置不當而導致的政策衝突。
4. 一般民眾：對於土地所有權人，若能明確排除未來發展地區作為現行土地個案變更之依據，可避免民眾誤認為該地區可優先開發或直接申請變更，降低民眾爭議與期待落差，強化規劃資訊透明度，也讓民眾能更理解該制度的定位與長遠目標，減少土地市場炒作與權益糾紛。

六、議題 14：強化國土功能分區劃設條件、土地使用指導事項與計畫引導間之關聯性及操作方式（含離島地區）

(一)疑義/可精進面向

現階段國土計畫體系於中央與地方銜接、跨部門協調，以及未來發展地區的引導等面向，仍存在引導不足的情形。綜觀現行國土計畫工具後，所整理的流程架構與潛在問題檢視，如下圖 2.3.4 所示，藍字部分表示各層級與工具間的指導或銜接方式，紅字則標示出實務上產生的疑義。

1. 全國國土計畫僅給予原則性文字，地方難以遵循，總量難以控管

全國國土計畫目前以原則性文字為主，較多停留於概念性描述，缺乏明確可操作的分區判定標準與量化指標。這使得地方在功能分區劃設時難以依循，總量管控也難以落實。中央亟需更具體地指認國土發展所欠缺的價值面向(如居住正義、綠能責任…等)，建立共識與政策目標，並透過標準化內容與底線規範，提供地方劃設依據，而縣市則可依此進行目標承接分配比重之調控。

2. 部門空間發展策略僅原則性引導、部門計畫擬定無所依循

目前部門空間發展策略多以原則性引導為主，缺乏與國土功能分區相互對應的具體工具，以及強制性的部門協商機制，使交通、能源、農業等部門計畫在進行地區空間布局時，缺乏依循基準，而導致國土計畫對部門空間發展策略落實的指導性不足。鑒於跨部門協調常因部會本位主義與責任規避而受阻，例如 2022 年國家發展委員會公布《臺灣 2050 淨零排放路徑及策略》，面臨能源部門空間發展與縣市空間計畫脫節，大面積光電案未於國土計畫指導區位，內政部、能源局與農委會存在意見分歧，可見若部會間尚未形成共同願景、法規用語定義不一或圖資應用屬性不同，皆可能導致執行困難。故應強化部門在國土空間規劃上的主張與底線，避免僅停留於原則層次，從而能提出更精準的空間配置需求與規範。

3. 鄉村計畫缺乏總量控管，恐有蔓延風險

鄉村地區計畫著重推動具「公益性」、「涉及地用」且「目的事業主管機關支持」等 3 條件之鄉村地區整體規劃案件辦理後續法定程序，雖有助於在地需求的落實，但目前尚缺乏總量控管與品質把關的機制，若無有效的件數規範，恐出現「隨地蔓延」的現象，造成計畫體系失序。如何在制度設計上同時兼顧彈性與管控，恐是後續需要面對的挑戰。

4. 地方管制如何因地制宜

縣市政府在實施土地使用管制時,如何依照在地條件進行差異化調整，尚缺乏明確依據與工具。若僅依中央原則性文字進行操作，容易導致地方政府解讀不一，甚至因能量落差而產生執行落差。需進一步建立標準化但具彈性的管制作業指引方式，釐清計畫與土地使用管制如何相互搭配，以平衡中央一致性與地方因地制宜之需求。

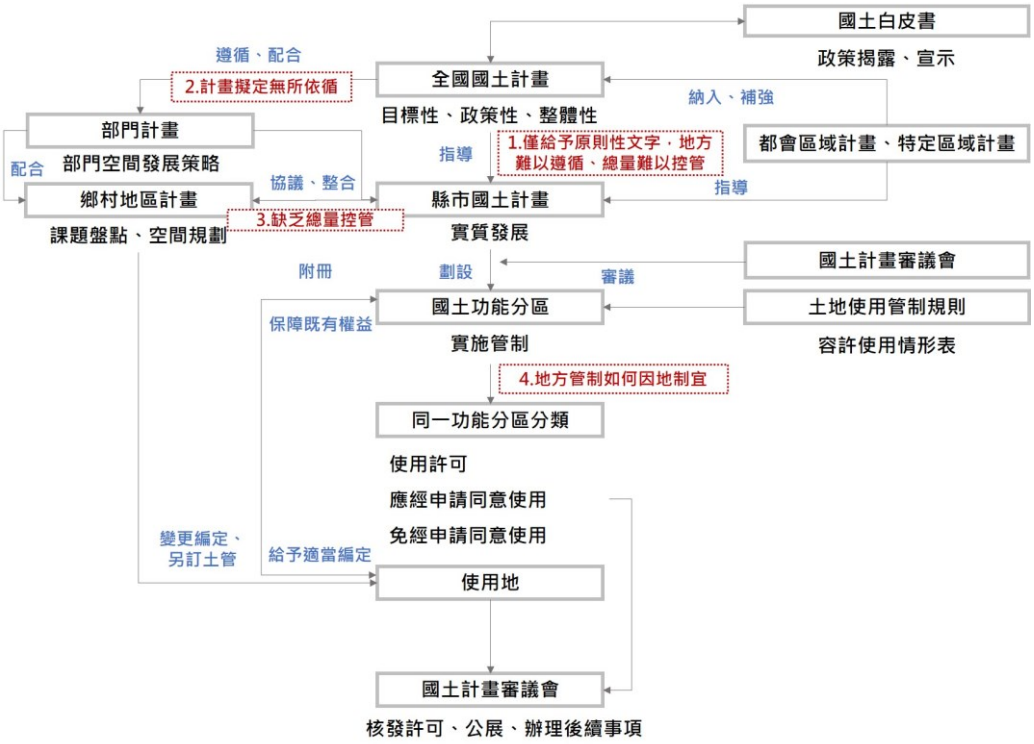


圖 2.3.4 現行工具與計畫引導議題指認

(二)國土署初步政策方向

是否能以功能分區、土管，搭配鄉村地區計畫及其它現有工具，來達成計畫指導。

(三)國外案例參考

1. 德國

功能分區定位為上位原則，不必直接行使管制，而是由上位計畫明定空間原則與審議條件，綜整各部門願景、措施，且具空間、尺度意義的空間發展規劃構想，並在法規上建立相互連動條款，要求：

(1)下位計畫在審查或變更用途時必須檢核是否符合上位原則。

(2)部門計畫（如水資源、交通、生態）須在相同尺度下進行共同檢討。

(3)若衝突必須由中央協調解決。

在各級計畫之任務歸屬明確，且其他部門之法與計畫體系也完整的情況下，便能大程度改善計畫擬定無所依循的問題。

2. 日本

土地使用管制透過目的事業法或地方計畫間接銜接，中央界定各地目之使用原則與允許範圍，讓各部門有法可循，搭配跨域協調機制，具體開發或使用行為之審查與核准權限交由地方政府執行，並將分區條件與各部門法令、空間發展計畫內容加以對應整合：

(1)功能分區提供「各土地類型應如何使用」的政策與法律依據。

(2)各部門法令據以設計用途限制。

(3)地區計畫再依這些授權原則與部門規範，進行具體用途細分、空間配置，需具備「在何條件下得開發」的規範。

3. 英國

英國國家規劃政策框架(National Planning Policy Framework)，以「共同價值」作為規劃體系的核心，並透過制度化設計引導各級計畫的制定與落實，明確將「永續發展」視為上位目標，並以經濟、社會與環境三大面向作為不可分割的共同底線，使其公共利益得以轉化為各層級計畫的具體依循原則。進一步將共同價值轉化為可衡量的政策工具。例如在住房政策上，透過標準化的「地方住房需求評估」設定各地方必須承擔的最低供應數量，以確保居住正義能夠落實於空間規劃；在綠帶政策上，其永久性與開放性被視為不可退讓的社會共識，任何調整均需證明具特殊情況，以符合全國價值目標；在氣候行動上，NPPF 亦要求所有規劃系統支持 2050 年淨零目標，並將再生能源與氣候適應措施納入法定審查基準。

4. 荷蘭

荷蘭強調「地方主導空間策略、中央提供國家利益圖層」的區域導向整合模式，透過「國家利益圖層」與「空間品質原則」作為政策性引導資料，亦透過反覆的協商過程與資料地圖的開放共享來建立信任以及共同願景，協助地方在劃設功能分區時進行疊合判斷與前置協商，當地方策略與中央圖層產生重疊或潛在衝突時，需啟動計畫整合協商或進行環境影響評估程序。

(四)政策可行性及學理邏輯研析

1. 考量政策可行性之相關研析

(1)土地使用指導事項與土地使用管制規則之一致性檢核

「國土計畫土地使用管制規則（草案）」內容原則係依照全國國土計畫所定土地使用指導事項接續研擬，以下逐一檢視各項指導事項是否有未納入土地使用管制規則之處，供後續納入管制規則修正研議之參考，如下表。

表 2.3.9 土地使用指導事項與土地使用管制規則之一致性檢核彙整表

土地使用指導事項 (全國國土計畫第九章)	土管規則(草案) 條文	檢核說明
依據國土功能分區分類，進行土地差異化管理	第 4 條、第 13~18 條、附表一、附表三	符合。
配合地方管制需要，研訂因地制宜土地使用規定	第 4 條第 6 項	部分符合。土管規則(草案)雖明定地方得另訂管制規則，但缺乏對地方因地制宜的彈性範疇、可另訂內容的範圍、程序及中央審核機制之明確規定，導致地方執行時仍可能出現裁量模糊或權責不清問題。
依國土保育地區劃設原則，實施土地使用重疊管制	第 12 條	部分符合。土管規則(草案)雖規範保育用地得限制或禁止開發行為，並規範保育用地位於國土保育地區、位於農業發展地區分別得從事之使用細目，但未明確說明「重疊管制」之制度化機制。針對所謂「依據原區域計畫法核發之開發許可、都

		市計畫或國家公園計畫等土地使用計畫進行管制，並未劃設為國土保育地區，但符合國土保育地區劃設原則之土地，其土地使用，除按各該國土功能分區及其分類之使用原則進行管制外，並依國土保育地區之土地使用指導事項規定辦理，進行重疊管制」之管理機制為何？各縣市劃設國土功能分區時並未特別標註此類土地，那麼應如何管理？配套機制為何？土管規則(草案)皆未明確說明。
考量環境敏感特性，實施管制標準	第 23 條、附件	部分符合。土管規則(草案)中雖於第 23 條有針對申請同意使用者，涉及環境敏感地區土地使用指導事項應符合相關目的事業主管法令規定，附件中有附上相關環境敏感地確認審查表，但僅針對申請同意使用之土地。
因應原住民族需求，另定特殊化土地使用管制	總說明第 2 段(說明另訂原民土管規則)	符合。
配合國土復育計畫，禁止或限制土地使用	無	不符合。土管規則(草案)無提及「國土復育促進地區」之相關條文。國土計畫第九章敘及「復育計畫之禁止、相容與限制規定，於各該復育計畫核定後，由中央主管機關配合納入國土計畫土地使用管制規則。」建議應調整。
維護國土功能分區功能，不得個別變更國土功能分區	第 3 條、第 4 條	符合。
保障既有合法權利，允許土地使用	第 3 條、第 20 條、第 33~35 條	符合。規定第一次編定可保留既有合法可建築用地、區域計畫法已取得興辦事業計畫核准尚未完成使用地變更般定之案件、依原核准計畫或申請內容實施管制之權利。
配合目的事業需求，專案輔導合法化	第 10 條、第 11 條	符合。

(2)計畫引導管制之規劃人力與財政量能考量

考量目前台灣專業規劃師人力明顯不足，每十萬人僅約二至三位，遠低於英美的三十多位，借鑒英國推動社區規劃(neighborhood planning) 經驗，因地方專業人才不足，中央政府需每年投入大量經費來培訓或聘請專業規劃師輔導在地團體，可見即便在人力資源相對充足的情況下，仍需中央持續投入巨額輔導經費。故建議鄉村地區計畫推動時，需同時正視規劃專業人力與財政承擔問題，依據各縣市量能訂定年度推動目標數量，避免無限擴張。

2. 強化學理基礎、邏輯論述之相關研析

(1)全國國土計畫之上位指導性與因地制宜範疇

全國國土計畫具有上位計畫之指導性功能，其對地方計畫之拘束力，並非僅止於政策宣示或參考建議，而係在法律架構下形成具體之規範基準。地方政府於擬定或修正相關計畫時，仍保有因地制宜之規劃權限，惟其行使範圍，應受全國國土計畫所劃定之政策邊界與發展目標所拘束。中央主管機關得透過程序性審查與實質性指導機制，確保地方計畫之內容不致破壞國土功能分區之整體配置，或削弱全國層級之公共利益與永續發展目標。

於土地使用管理面向，國土計畫制度係以逐步降低僅依現況編定進行管制為政策方向。對於既有合法土地使用，原則上仍予以尊重與維持；惟如土地所有人或使用人有轉作其他用途之需求，則應依《國土計畫法》相關規定，透過空間計畫之引導，並據以另訂或適用相應之土地使用管制規定，以確保土地使用調整係在整體國土計畫體系下有序進行(議題 10)。

(2)以共同價值為上位，引導地方差異化

借鑒英國經驗，為增加計畫落實於管制的引導性，建議國土計畫必須建立在共同價值與邏輯一致的基礎上，規劃階段應首先釐清全國不可退讓的底線，透過制度性共識過程，將規劃目標從數量導向轉為價值導向，中央應提供彈性框架以此引領縣市承接國家目標，依在地條件調整比重，引導發展符合自身特質的差異化計畫及土地使用管制的落實，逐步提升地方的治理能力。

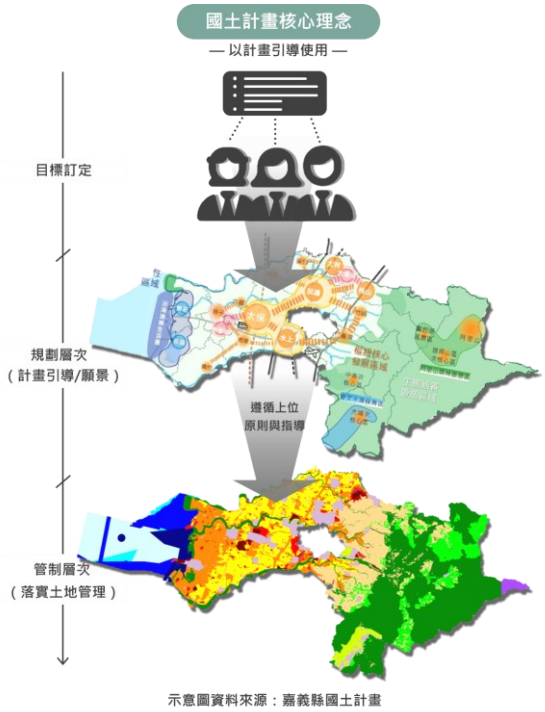


圖 2.3.5 以計畫引導使用示意圖

(2)強化部門責任與專業自主

借鑒荷蘭經驗，採取循序漸進與示範先行的方式，以穩健的節奏建立信任，引導部門強化責任感與專業自主，提出清晰的空間需求與底線，避

免將責任一再轉嫁至國土計畫，搭配通盤檢討的檢核，後續追蹤監測與監督機制與罰則設計，確保後續執行落實。

(五)後續具體精進措施建議

1. 納入下一版全國國土計畫章節架構或內容研擬建議

(1)整合國土功能分區劃設條件與部門計畫內容

建議第八章第二節之國土功能分區之劃設條件，儘量與各部門既有法令規範及空間發展計畫內容加以對應整合，使分區條件本身即能反映部門政策之重點。透過分區條件與部門計畫之連動，有助於提升土地使用指導事項之可操作性。如：農林漁牧業之部門空間發展策略內容中發展對策直接寫具農 1 性質條件者給予特定施政資源或給付、而具農 2 性質條件者給予其他施政資源，發展區位亦可以各該性質條件疊圖指認描述其大致區位分布情形，或可考量增加策略區位示意圖。

(2)強化部門空間權利，落實部門政策之目標承接與課責機會

建議於後續通盤檢討作業要點、審議要點應要求直轄市、縣（市）明確說明各項國土永續發展目標之政策來源與形成邏輯，包括其所回應之核心目標、對應之部門政策，以及由此所導引之國土功能分區配置方向與土地使用管制原則，國土計畫第四章國土永續發展目標(議題 9)，應清楚敘明「因何種發展目標與部門政策，形成何種國土空間配置與土地使用管理方式」，以強化目標、政策與空間工具之連結關係。

故建議於全國國土計畫第六章「部門空間發展策略」中，明確納入目標承接引導之內容，要求各部會之空間發展策略。並於第八章與第九章配合直轄市、縣（市）國土計畫所建立之制度工具，包括新增分類、另訂土地使用管制等因地制宜機制(議題 10)，須依循第四章所揭示之國土永續發展目標提出具體需求與論證。據以要求上述部會、地方政府如欲主張特定土地使用方式、分區配置或管制彈性，應於計畫中主動提出並說明其政策依據與必要性；未經計畫載明與論證者，相關土地使用管理原則，原則上應回歸全國通案規定辦理，以避免例外處理流於任意，並落實部門政策之責任承擔。

2. 長期整體制度面相關建議

(1)制度建立

A. 漸進式推動國土計畫由管制土地使用轉為以計畫引導土地使用

研議漸進式推動計畫引導管制，運用不同計畫搭配國土功能分區達到計畫引導功能之處理方式，採以下順序逐漸推動計畫引導管制：

(A)正面表列：使地方有明確依循基礎(即目前方式)。

(B)負面表列：短期朝向僅明定禁止事項，賦予地方在不違背上位計畫原則下更大彈性。

(C)以計畫引導管制：長期朝向以各層級國土與部門計畫之目標與空間策略作為土地使用判斷依據。

B. 建立部門政策之目標承接與課責機會

前述目標繼承內容應作為法定審議之重要依據，可搭配國土白皮

書之監測指標與修正機制，作為通盤檢討時調整方向與政策修正之討論基礎，用以檢視地方計畫是否確實承接並落實上位國土永續發展目標。倘若後續執行結果顯示已超出環境承載能力或違反永續發展原則，地方政府應提出具體之補救計畫，並採取必要之減緩與補償措施，於期限內完成改善。

C. 因地制宜之民眾參與機制

於鄉村地區計畫層級，為強化地方治理正當性與政策可行性，建議因地制宜之程序明確納入民眾同意門檻，例如須取得具戶籍之當地居民逾50%同意，方得通過計畫，以確保地方居民已充分理解並支持相關規劃內容，避免政策推動流於形式或引發後續爭議。

(六)國土計畫與區域計畫制度比較

過去在《區域計畫法》框架下，缺乏對整體土地使用的統一指導，縱橫之間欠缺連動，土地分區多依現況編定，偏重管制效率，忽視長期空間策略與環境敏感性，僅扮演消極管制角色，難以回應新興發展需求，《國土計畫法》以全國陸域與海域空間發展為藍圖，確立上位計畫地位，展現以下優勢：

1. 計畫引導管制

過去區域計畫多依現況編定，偏重管制效率，忽視長期空間策略與環境敏感性，新制透過總量目標與指導準則，明確的價值導向與彈性的引導機制，較具有前瞻性與整體指導性，避免因個案變更而使上位計畫失效。

2. 釐清中央與地方權責

過去中央與地方權責模糊，地方在開發壓力下常放寬審查，新制統一審查標準，確保垂直整合。若進一步要求部門提出清晰的空間需求與底線，加強部會及地方共識凝聚，以此擬定共同不可退讓底線，確保計畫目標符合地方需求，並給予地方差異化承接的彈性，並搭配制度化平台協商，進而能避免責任推託，強化政策與規劃之連動。

3. 落實地方規劃

過去依據《區域計畫法》所劃定之鄉村區，多係依據當時土地利用「現況」進行編定與管制，欠缺前瞻性之計畫引導。此種「就地劃設」之方式，導致鄉村地區普遍存在環境破碎、缺乏公共設施、生活品質與居住條件低落等問題，亦未能妥善回應產業發展與空間治理的需求。國土計畫制度將「鄉村地區整體規劃」明確定位為國土空間發展之重要策略。透過整體性思維，從生活、生產、生態三大面向出發，系統性協助地方進行空間改善與資源整合，惟建議依地方人力與財政狀況訂定年度目標，並透過專業培訓、輔導及監測機制支撐地方，確保計畫品質與落實。

(七)初擬策略對於不同權利關係人之效益分析

1. 國土署

調整國土功能分區劃設條件，並強化與成長管理、部門空間發展計畫的連動性，有助於建立更完整且一致的規劃—管制體系。透過準則一致化，國土署不僅能提升功能分區的操作性與權威性，也可避免因部會或地方解

讀差異造成計畫落差。在此基礎上，國土署於審議地方國土計畫時將具備更明確依據，強化上下位計畫間的銜接一致性，並凸顯中央作為全國空間發展戰略引導者的角色。

2. 各目的事業主管機關

若能將國土功能分區劃設條件直接連結部門擬定空間發展策略的依據，各部門在研擬計畫時將能更清楚掌握與功能分區的對應關係，進行空間化思考，不僅有助於建立共識基礎，也能提升跨部會的協作效率，強化各部門在國土空間規劃中的立場與底線，避免僅停留在原則層次，從而提出更具精準性的空間配置需求與相關規範。

3. 縣市政府

中央在部會凝聚共識基礎下訂定原則，將使地方政府更容易理解國土計畫的引導管制精神，地方政府在因地制宜的框架下，能依據自身條件進行差異化規劃，並透過目標承接與年度量能控管，避免鄉村地區計畫無限擴張，提升執行效率並確保計畫品質。

七、議題 15：補充國土功能分區圖公告後，國土保育地區及其分類之檢討調整條件

(一)疑義/可精進面向

國土保育地區及其分類之劃設條件，在過往歷程中曾討論過的疑義包括：1.考量環境敏感地區屬於動態性質，而功能分區應屬於剛性性質，故由直接採用環境敏感地區，調整為自然環境條件，然而自然環境性質條件不易確認是否列舉完整；2.目的事業法令部分有禁止建築利用規定、部分無，難以一體適用；3.如何界定核心保育地區，專法管制範圍圖資精度及更新頻率與地籍精度有所差異，以致分區界線劃設方式仍有爭議；4.國保區劃設指標與原民聚落重疊時，應劃設為國保或農 4；5.國保區與農地重疊等。

(二)國土署初步政策方向

需以現行劃設條件為基礎之前提下進行準則檢討精進，並不是要回到源頭去討論如何劃設。如：國土功能分區分類的整併、精進或新增細分類等。而國土署近期針對國土功能分區圖相關研商會議中，對於前述國土保育地區及其分類之劃設條件相關爭議之相關討論結論：

1.「研商國土功能分區圖涉及農業發展地區第 4 類(原)劃設成果之審議原則」會議(113.05.21)：有關農 4 及國 1 土地重疊劃設部分，原則同意優先劃設為國 1，以符國土計畫規劃意旨(但透過原住民族土地輔導合法化等相關配套措施保障族人居住權利)。

2. 研商「農業發展地區劃設相關議題之處理方式」會議(113.06.27)：國保區之農牧用地劃設為國保區或農 3，如國 1 劃設「森林生態環境」，如位於該區域內屬原編定之農牧用地應未符合前開意旨；又就「確保飲用水水源水質」部分，查飲用水相關目的事業法令亦未全面禁止於飲用水水源水質保護區內從事農作使用及農作產銷設施之設置，為避免影響農民權益爰建議部分位於國土保育地區之農地應得有條件劃設為農業發展地區適當分類。內政部於 113 年 4 月 26 日預告之「國土計畫土地使用管制規則（草案）」第 6 條及第 13 條規定，已明文保障既有合法農業使用之權益，未來民眾仍得於國土保育地區範圍內依原區域計畫法編定之農牧用地及養殖用地，繼續從事農作、生產設施、加工設施、農舍等容許使用項目，尚無影響農民權益之情形。又依國土計畫法第 22 條第 2 項規定，未來國土保育地區劃設參考指標涉及之環境敏感地區公告範圍如有更新者，直轄市、縣（市）政府仍得隨時辦理國土功能分區圖檢討變更作業。是以，有關國土保育地區調整劃設為農業發展地區部分，原則將俟下次各級國土計畫通盤檢討或直轄市、縣（市）政府辦理鄉村地區整體規劃時，再妥予研議處理方式。

3. 界線劃設原則：

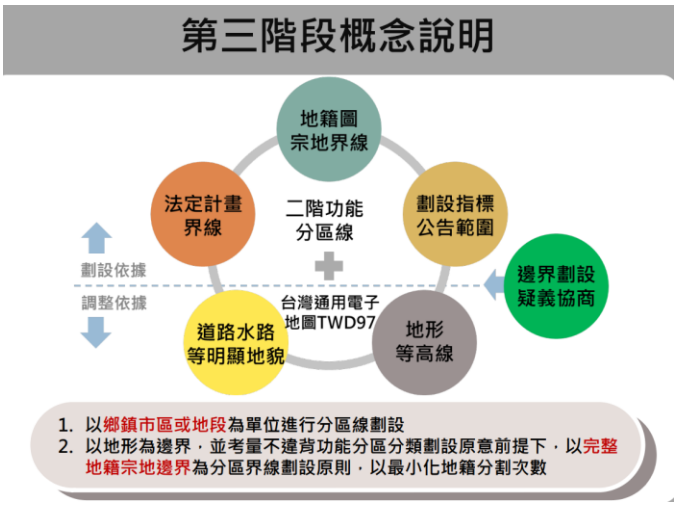


圖 2.3.6 國土功能分區界線劃設及調整原則說明圖

4. 零星國土保育地區第 2 類土地之處理方式：

110 年 10 月 29 日召開「國土功能分區規劃議題第 19 次研商會議」：基於國土功能分區範圍完整性，各直轄市、縣（市）政府得自行評估將零星國土保育地區第 2 類之土地併入鄰近適當國土功能分區分類，或考量國土保育地區第 2 類各該目的事業法相關規定，維持劃設為國土保育地區第 2 類，並應將相關因地制宜考量納入劃設說明書中敘明。未達 2 公頃之國土保育地區第 2 類，得併入鄰近適當國土功能分區分類如農業發展地區第 3 類或農業發展地區第 2 類等，請直轄市、縣（市）政府後續應依據「國土功能分區圖繪製及使用地編定作業辦法（草案）」第 11 條規定，辦理徵詢國土保育地區第 2 類各該目的事業主管機關確認之程序(程序建議如下圖)：

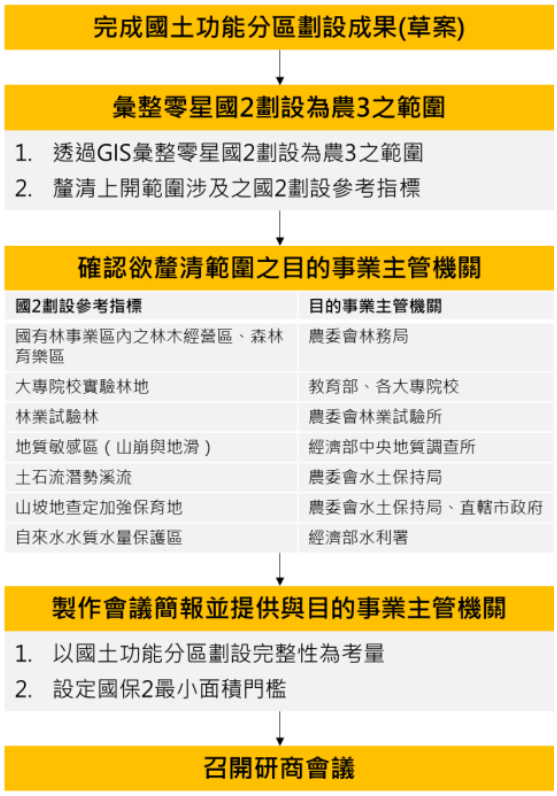


圖 2.3.7 辦理徵詢國土保育地區第 2 類各該目的事業主管機關確認之程序圖

(三)政策可行性及學理邏輯研析

1. 考量政策可行性之相關研析

(1)既有劃設常見疑義建議處理方式

依循國土署近期針對國土功能分區圖相關研商會議中，對於相關爭議討論之作法為主：

A. 國 1 及農 4 土地重疊劃設部分，建議仍劃設為國 1。至於部分縣市政府或民眾表達劃為農 4(原)不要劃為國保，但其實劃設為國 1 並沒有影響原民居住權益。

B. 國保區之農牧用地劃設為國保區或農 3，建議依個案狀況個別討論，會商農業部與該個案所涉目的事業主管機關，討論該自然環境敏感項目與農作行為之關聯性與影響程度，再予決定劃設為國保區或農 3。且建議前述會商程序應由國土署主導，並依個案性質邀請農業部及相關目的事業主管機關共同研商，但最終仍應由國土署彙整各部會專業意見後作出最終決定。如：該項農作行為經評估認定為恐高度影響環境敏感性質、妨礙國土保育保安，而造成災害風險提升或生態破壞者，建議劃設為國保區，並逐漸調整朝符合國 1 土地使用指導原則為方向；而其餘認定不妨礙國土保育保安、不致加重災害風險或生態破壞情形者，則建議劃設為農 3，維持原農作行為。

C. 各目的事業法令劃設公告界線與地籍分區界線有爭議時，建議以地籍邊界為分區界線。

(2)其他實務劃設調整建議

A. 短期基於圖資取得的實務可行性，建議仍以環敏地區公告範圍圖資進行劃設。然而，由於各目的事業主管機關提供的圖資在精度與更新頻率上存在差異，國土署應加強協調，要求各主管機關定期檢討並更新圖資。同時，建議在縣市實務劃設過程中，對各目的事業的圖資內容可依其重要性適度調整界線，以保留一定的彈性。此外，鑑於目前各縣市使用的底圖來源不一（部分採測繪中心提供的圖資，部分使用自建圖資），後續應統一底圖以確保作業一致性。而長期而言，則建議全國層級且涉及限制性質之公告圖資應有一致圖資規範。

B. 上述各項劃設問題，部分屬於全國國土計畫層次，部分屬於劃設手冊層次，有待後續與業務單位進一步討論是否皆納入本議題討論範疇。

2. 強化學理基礎、邏輯論述之相關研析

國土功能分區的劃設具有「大範圍性質定調」的特徵，它提供的是一種總體的空間管制方向。然而在進一步落實到土地使用管制或地方計畫時，仍需更細緻的管理與規範，才能兼顧國土保育目標與地方發展需求。

而在國土計畫劃設過程中，基於目前圖資取得可行性之考量，建議仍以目的事業主管機關之環境敏感地區公告範圍圖資進行劃設，然而在國土署借用目的事業主管機關的圖資來界定國土保育地區的範圍時，須特別注意兩者的目的並不相同。目的事業主管機關的圖資，多是基於其部門管理或資源保護需求而繪製；而國土劃設則應以整體國土空間治理的原則與策

略為前提，不能僅是直接套用部門圖資，而應由國土署整合應用並提出主張。

值得注意的是,部分目的事業法規本身並非以禁限建為主要管制工具,但若直接將其圖資引用至國土保育地區,則會在《國土計畫法》的框架下被套用較高強度的禁建規範，導致管制強度與原始法規設計產生落差，甚至引發法律適用上的疑義。因此建議國土署必須清楚界定並說明「引用圖資」與「劃設保育」之間的差異。基於此，建議未來在國土保育地區劃設時，國土署可從以下方向著手：

(1) 整合原始法規意涵：釐清各類目的事業圖資的原始管理目的，避免錯置或過度延伸其管制效果。本計畫盤點國保一、國保二各劃設指標之主管機關及其依據之目的事業法令，如表 2.3.10、表 2.3.11 所示。
(2) 建構國土劃設基準：由國土署提出統一的劃設原則與判斷標準，作為整合部門圖資的依據。
(3) 確保政策一致性：避免單純將部門管理需求轉化為禁建規範，而應透過國土署的主導，形成在政策強度與管制目的間更合理的平衡。
(4) 提升透明性與正當性：國土署應建立公開說明與社會溝通機制，使外界理解圖資引用與國土劃設之間的關係。

透過上述原則，國土署能在尊重目的事業主管機關既有管理需求的同時，確保國土保育地區劃設具備制度上的一致性與政策上的合理性。

表 2.3.10 國保一劃設指標之目的事業法令中對於禁限建之相關規定內容

劃設參考指標	主管機關	法源	是否禁限建
自然保留區	行政院農業部林業保育署	《文化資產保存法》第 86 條：自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態。	明文禁建(不需主管機關核准，明文禁止改變或破壞自然狀態)
野生動物保護區	行政院農業部林業保育署	《野生動物保育法》第 10 條授權公告管制行為設限	功能導向限制(母法未明文禁建，而是授權需依保育計畫公告的禁止行為審查建設或開發)
野生動物重要棲息環境		《野生動物保育法》第 8 條第 1–2 項：「在野生動物重要棲息環境經營各種建設或土地利用，應擇其影響野生動物棲息最少之方式及地域為之…不得破壞其原有生態功能。…應先申請…經層報中央主管機關許可後…」	功能導向限制(母法未明文禁建，而是規範開發不得破壞生態功能)
國有林事業區內之自然保護區、國土保安區	行政院農業部林業保育署	《森林法》第 12 條：國有林由中央主管機關劃分林區管理經營之。第 14 條：國有林各事業區經營計畫，由各該管理經營機關擬訂，層報中央主管機關核定實施。 依《森林法》授權，由林業保育署在國有林事業區經營計畫中規劃並實施分區管制。其具體的禁止或限制行為，會在該經營計畫或相關公告中訂定。	功能導向限制(母法未明文禁建，而是授權依經營計畫公告的內容管理，而通常會有限制開發建設相關規範內容)
保安林地		《森林法》第 30 條第 1 項：非經主管機關核准或同意，不得於保安林伐採、傷害竹、木、開墾、放牧，或為土、石、草皮、樹根之採取或採掘。	功能導向限制(針對伐採、開墾、採掘等行為，不是全面禁止建築，但如建築或工程原則禁建，但如涉及上述行為，也必須經核准)
其他公有森林區		區域計畫的森林區	無明文規定
自然保護區		《森林法》第 17-1 條：為維護森林生態環境，保存生物多樣性，森林區域內，得設置自然保護區，並依其資源特性，管制人員及交通工具入出；其設置與廢止條件、管理經營方式及許可、管制事項之辦法，由中央主管機關定之。 《自然保護區設置管理辦	功能導向限制(母法未明文禁限建，而是授權另訂管理辦法，辦法中規定相關行為應經主管機關許可)

劃設參考指標	主管機關	法源	是否禁限建
		法》訂定劃設、管制事項、禁止行為等。第 9 條列舉「自然保護區內禁止行為」，第 10–11 條規定對核心區、緩衝區、永續利用區之行為應經管理經營機關許可；如第 11 條第八款列「採取土石、…或改變地形、地貌之行為」須經許可。	
水庫蓄水範圍	經濟部水利署	《水利法》第 54-1 條第 1 項：「水庫蓄水範圍內禁止行為：……」、第 2 項：「於水庫蓄水範圍內施設建造物，應申請主管機關許可。」	功能導向限制(針對禁止影響水庫功能的相關行為，並規定施設建造物需主管機關核准)
1.飲用水水源水質保護區 2.飲用水取水口一定距離內之地區	環境部	《飲用水管理條例》第 5 條：在飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區，不得有污染水源水質之行為。行為包括…二、工業區之開發或污染性工廠之設立。…、六、新社區之開發。但原住民部落因人口自然增加形成之社區，不在此限。…	明文限建
河川區域	經濟部水利署	《水利法》第 78 條：河川區域內，禁止…、建造工廠或房屋、…行為。	明文禁建
一級海岸保護區	內政部國家公園署	《海岸管理法》第 12 條：海岸地區具有下列情形之一者，應劃設為一級海岸保護區，其餘有保護必要之地區，得劃設為二級海岸保護區，並應依整體海岸管理計畫分別訂定海岸保護計畫加以保護管理。 應查看官方公告的「整體海岸管理計畫」或「海岸保護計畫」中的實作細則。	功能導向限制(母法未明文禁建，而是授權依海岸管理計畫的內容管理、公告後生效，而通常會有限制開發建設相關規範內容)
國際、國家級重要濕地	內政部國家公園署	《濕地保育法》第 16 條：國際級、國家級重要濕地，除前項第三款至第五款之情形外，不得開發或建築。	明文禁建

表 2.3.11 國保二劃設指標之目的事業法令中對於禁限建之相關規定內容

劃設參考指標	主管機關	法源	是否禁限建
1.國有林事業區內之林木經營區、森林育樂區 2.大專院校實驗林地 3.林業試驗林	農業部林業保育署	《森林法》第 12 條：國有林由中央主管機關劃分林區管理經營之。第 14 條：國有林各事業區經營計畫，由各該管理經營機關擬訂，層報中央主管機關核定實施。 依《森林法》授權，由林業保育署在國有林事業區經營計畫中規劃並實施分區管制。其具體的禁止或限制行為，會在該經營計畫或相關公告中訂定。	功能導向限制(母法未明文禁建，而是授權依經營計畫公告的內容管理，而通常會有審查與用途限制)
地質敏感區（山崩與地滑）	農業部水土保持署	《水土保持法》第 12 條：在山坡地、開挖或開發前應先擬具水土保持計畫核定，且「未核定前，各目的事業主管機關不得逕行核發開發或利用之許可」	功能導向限制(母法未明文禁建，而是應先擬具水土保持計畫核定)
土石流潛勢溪流	農業部水土保持署	《水土保持法》第 12 條：在山坡地、開挖或開發前應先擬具水土保持計畫核定，且「未核定前，各目的事業主管機關不得逕行核發開發或利用之許可」，實務上由農業部水土保持署辦理潛勢溪流調查、公告與審查。	功能導向限制(母法未明文禁建，而是應先擬具水土保持計畫核定)
山坡地查定加強保育地	農業部水土保持署	《山坡地保育利用條例》第 9 條：在山坡地為下列經營或使用，其土地之經營人、使用人或所有人，於其經營或使用範圍內，應實施水土保持之處理與維護：...、五、建築用地之開發...。	功能導向限制(涉及相關行為應實施水土保持之處理與維護)
自來水水質水量保護區	經濟部水利署	《自來水法》第 11 條：依本法或相關法律規定，禁止或限制左列貽害水質與水量之行為一、濫伐林木或濫墾土地。二、變更河道足以影響水之自淨能力。三、土石採取或探礦、採礦致污染水源。.....前項各款之行為，為居民生活或地方公共建設所必要，且經主管機關核准者，不在此限。	明文限建

(四)後續具體精進措施建議

1. 納入下一版全國國土計畫章節架構或內容研擬建議

未來國土保育地區劃設範圍之檢討調整，主要係依據《國土計畫法》第22條第2項規定，以加強國土保育為目的，如目的事業主管機關認定範圍有所調整；以及因應國土功能分區圖審議過程中所衍生相關規劃議題之處理，如直轄市、縣(市)政府提議之相關調整需求等因素整體評估辦理。

(1) 國土保育地區之保育目標與定位

國土保育地區應以「維護生態系功能、保護重要關鍵資源、降低重大自然災害風險」為首要目標，次為「維持生物多樣性、保全代表性景觀或地形、保障公共用水與沿海濕地之生態服務功能」。據此，建議其不同保育程度及對應之資源類型如下：

A. 嚴格保育類：應優先禁止具高度破壞性的利用

(A)原生或近原始森林、代表性生態系(高山濕地、天然湖泊、河口濕地、沿岸生態系等)。

(B)稀有或重要保育物種之繁殖或遷徙棲地(含生態廊道關鍵節點)。

(C)主要集水區、水庫蓄水功能核心區(以維持公共飲用水)。

B. 加強保育類：允許低衝擊利用或試驗性利用，但應強化管理

(A)具有永續營林與生態服務功能之林地。

(B)地質脆弱之坡地、河岸邊坡緩衝帶、敏感野溪段等。

(C)重要水源保護帶之周邊緩衝區。

(2) 國土保育地區劃設條件之調整原則

A. 劃設條件變更原則應調整為「功能性導向」之描述，而非如現有劃設條件直接沿用既有主管機關公告範圍之對應，改善過去因不同目的事業主管機關圖資精度或更新頻率不一，而產生劃設疑慮或法源衝突。

B. 劃設條件變更原則必須尊重既有國土功能分區成果，提供檢討變更時，劃入或劃出之「觸發條件」，讓各縣市在通檢期間可依據變更原則重新考量劃入或劃出。

C. 依據劃設條件變更原則，調整後的分區界線應給予縣市自行調整之彈性空間。

(3) 國土保育地區劃設變更原則(劃設條件調整變更內容詳下表 2.3.12)

A. 第一類及第二類劃設條件

(A)考量現階段直轄市、縣（市）政府於辦理國土功能分區圖繪製作業期間，針對「其他公有森林區」、「飲用水取水口一定距離範圍內之地區」等屬國土保育地區第1類及第2類劃設條件之參考指標圖資，多反映納入該等圖資後，致劃設成果呈現線狀或零星破碎，未能充分彰顯國土保育地區之核心價值。

(B)為回應前開疑慮，並兼顧直轄市、縣（市）政府之劃設彈性，原則仍以環境敏感地區作為劃設之參考基礎，惟將現行以環境敏感地區範圍界定之劃設條件，調整為以「功能性導向」為主之描述方式，然直轄市、縣（市）政府仍應於各該市（縣）國土計畫敘明具

體劃設原則，且應輔以與目的事業主管機關討論之同意證明文件。

B. 第三類劃設條件：維持目前劃設條件，即以國家公園計畫地區之範圍劃設。

C. 第四類劃設條件：

(A)考量現階段直轄市、縣（市）政府於辦理國土功能分區圖繪製作業期間，反映都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地之界定，未必與環境敏感地區之範圍完全一致。倘依現行劃設條件，將符合國土保育地區第 1 類劃設條件或經公告之水道範圍者逕予劃設為國土保育地區第 4 類，恐致部分都市計畫保護區分別劃設為城鄉發展地區及國土保育地區，產生管制不一致情形，亦未符保育之原意。

(B)為避免增加都市計畫地區管理之複雜度，並考量依《國土計畫法》第 23 條第 2 項但書規定，已實施都市計畫之地區仍應依《都市計畫法》及相關法規實施管制，爰就國土保育地區第 4 類之劃設條件，初步研擬調整方向如下：

a.為保持優美風景、因應特殊生態價值或特定自然保育目的所擬定之特定區計畫範圍。

b.非屬前述特定區計畫之都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地，具國土保育性質，且位於水資源開發、流域跨區域治理之水系，或經公告之水道範圍內者。

c.其他經直轄市、縣（市）政府評估認有劃設必要者。

2. 長期整體制度面相關建議

(1)修法

針對《國土計畫法》第 21 條至第 23 條（國土保育地區之劃設及管制）、《國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法》，建議應增訂有關圖資公告、更新及追溯責任之相關規定，以確保國土劃設的透明性、正當性與法制一致性。

(2)制度建立

建議後續國土署應建立跨部門會商制度，透過固定機制蒐集各目的事業主管機關提供的最新圖資，或是建立定期照會機關之機制由機關確認劃設結果是否符合最新圖資，並由國土署進行整合、詮釋與主張，確保最終劃設結果符合國土計畫目標。另應推動目的事業主管機關制定統一的圖資標準（格式、精度、更新頻率）、公告方式及追溯機制，以利國土署運用並維持劃設依據的一致性與正當性。

(五)國土計畫與區域計畫制度比較

在區域計畫架構下，環境敏感地區主要用來限制申請開發許可及使用地變更編定，並不涉及土地使用項目及強度之管制；而在國土計畫架構下，國土保育地區則以保護重要環境及生態資源為目的，採取較嚴格的禁止與限制措施，僅容許與資源保育相關的使用型態，因此國土保育地區將就必

要範圍予以劃設，其範圍並不完全等同於環境敏感地區。

相比之下，國土計畫下的國土保育地區劃設具有多項優勢。區域計畫時期主要依賴開發申請人在提出開發行為時，向主管機關查詢土地是否涉及環境敏感地，屬於「事後查詢」模式，容易造成程序延宕、開發行為衝突；而國土計畫則於功能分區階段即預先劃定國土保育地區及環境敏感地劃設指標，屬於「前置規範」模式，不僅可提升程序效率與法制明確性，也有助於減少開發衝突，確保資源保護與空間治理的一致性，其優點包括：

1. 可提前規範土地使用，降低開發衝突發生。
2. 可引導開發行為，促使開發者避開敏感區或採取保育措施，兼顧永續利用與生態保護。
3. 政策透明且可預測，縣市、開發者及民眾可依據明確劃定的保育範圍進行規劃與決策。
4. 為提升法制一致性與政策合理性，應由國土署主導整合各目的事業主管機關的圖資，並釐清其原始管制意涵與國土保育地區要求之間的差異，建立統一的劃設原則。以避免單純套用部門法規造成管制強度落差，有助於降低法律適用爭議，並確保國土劃設符合整體空間治理目標。
5. 允許地方在劃設過程中依圖資精度與政策重要性調整界線，並結合公告與更新機制維持圖資的時效性與可追溯性，提供實務操作彈性。

(六)初擬策略對於不同權利關係人之效益分析

1. 國土署：

(1) 透過國土署主導整合目的事業主管機關之圖資，並釐清其原始管制意涵，能避免不同法制間的強度落差與適用爭議，提升國土保育地區劃設的法制一致性與政策合理性。

(2) 國土署在功能分區劃設上可掌握主導權，確保劃設原則符合整體國土規劃意旨，如在農 4(原)與國 1 重疊區域，仍優先劃設為國 1，同時保留後續透過其他制度保障原民權利的彈性。

2. 各目的事業主管機關：

(1) 各主管機關之專業圖資與法規意涵可透過統一格式、更新頻率與精度標準予以提供，確保其管理成果被正確納入國土計畫體系。

(2) 此也可避免各機關主管職權被國土計畫架空，同時確保國土劃設不會誤用或過度延伸其管理目的，維護專業與權責分工。

3. 原住民族委員會：

對原民會而言，農 4 及國 1 重疊劃設部分，仍依國土規劃意旨優先劃設為國 1，但透過其他配套措施保障族人居住權利。

4. 縣市政府：

對縣市政府而言，國土署明確提出統一劃設原則與管制基準，有助於地方在土地審查與執行時避免遇到「上位法說禁建、目的法卻允許有條件開發」的矛盾情形，審查及執行時較為明確清晰；而上述明確的管制強度與依據，亦能降低居民陳情與行政訴訟的風險；政策落實執行時有更清楚的依循標準，在空間計畫、審議與土地管理上具操作性。

5. 民眾：

對於民眾而言，可避免因為單純引用「非禁建性圖資」而被過度限制土地使用，維護其財產權與使用權。

表 2.3.12 107 年公告實施全國國土計畫所定之國土保育地區各分類劃設條件與本次建議調整方向之對照表

國土功能分區及其分類	107 年公告實施全國國土計畫訂定之劃設條件	本次建議調整方向
國土保育地區第 1 類	1.位處山脈保育軸帶（中央山脈、雪山山脈、阿里山山脈、玉山山脈、海岸山脈）、河川廊道、重要海岸及河口濕地等地區內，具有下列條件之陸域地區，得劃設為國土保育地區第 1 類：	-
	(1)具自然保育價值之地區。	(1)具代表性自然地貌、生態完整度高之地區。
	(2)重要野生動物棲息環境與為維護物種多樣性所應加強保護地區。	(2)屬關鍵物種繁殖或遷徙需要所應加強保護地區。
	(3)原始森林、天然湖泊，為維護生態環境所應保護之之國有林、公有林地區；及為涵養水源及防止災害等目的，所劃設保安林地。	(3)具涵養水源功能之原始或接近自然原始狀態之森林範圍。
	(4)經目的事業主管機關公告之水庫蓄水範圍。	(4)對公共供水具有關鍵涵養與保護功能之蓄水範圍。
	(5)為確保飲用水水源水質所應劃定之地區。	(5)對飲用水水源水質具重要影響之空間範圍。
	(6)屬於水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道。	-
	(7)沿海富含珍貴稀有動植物之棲地及生態廊道，為保護與復育海岸資源劃定之地區。	(7)屬沿海富含珍貴稀有動植物之棲地及生態廊道地區。
	(8)海岸河口具生態多樣性及重要保育物種，具有水資源涵養功能之濕地。	-
	2.位於前 1.範圍內之零星土地，得一併予以劃入。	其他經直轄市、縣（市）政府評估認有劃設必要者。
國土保育地區第 2 類	1.鄰近山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地周地區內，具有下列條件之陸域地區，得劃設為國土保育地區第 2 類：	-
	(1)國公有林地，依永續使用及不妨礙國土保安原則，發展經濟營林、試驗實驗、森林遊樂等功能之地區。	-
	(2)高山丘陵易因地質脆弱鬆軟或坡向特殊，致重力承載不足並產生坡度災害之地區。	-
	(3)河川野溪周邊因地質敏感及坡地	-

國土功能分區及其分類	107 年公告實施全國國土計畫訂定之劃設條件	本次建議調整方向
	特性，易因水土混合及重力作用後，夾帶土石沿坡面或河道流動所造成災害之地區。	
	(4)山坡地經辦理土地可利用限度分類，查定為加強保育地之地區。	(4)屬坡地超限利用或地質敏感地區。
	(5)為維護自來水供應之水質水量，就水源保護需要所劃定之地區。	(5)屬對於自來水供應具有重要影響之空間範圍。
	2.現況尚未劃定使用分區及編定使用地之離島。	-
	3.位於前 1.範圍內之零星土地，得一併予以劃入。	其他經直轄市、縣（市）政府評估認有劃設必要者。
國土保育地區第 3 類	國家公園計畫地區。	-
國土保育地區第 4 類	屬都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地，具有下列條件者，得劃設為國土保育地區第 4 類： 1.水源（水庫）特定區、風景特定區都市計畫內保護或保育相關分區或用地，符合國土保育地區第 1 類劃設條件者。 2.其他都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地，符合國土保育性質，屬水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道範圍內者。	1.為保持優美風景、因應特殊生態價值或特定自然保育目的所擬定之特定區計畫範圍。 2.非屬前述特定區計畫之都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地，具國土保育性質，且位於水資源開發、流域跨區域治理之水系，或經公告之水道範圍內者。 3.其他經直轄市、縣（市）政府評估認有劃設必要者。

八、議題 16：補充國土功能分區圖公告後，農業發展地區及其分類之檢討調整條件

(一)疑義/可精進面向

1. 農地資源判斷條件與農地狀況不一致

農業發展地區劃設條件過往參考農業部農地資源分級成果，調整為列舉農地資源判斷條件，然而農地資源判斷條件與實際農地狀況常有不一致之情形，應如何處理。

2. 是否區分農 1、農 2，如何銜接農綜

未來是否仍要區分農 1、農 2，又如何與各縣市農綜成果銜接，或是否應搭配農業施政資源投入作為劃設原則或要件等。

3. 分區分類重疊評判標準，及是否應調整劃設原則處理

(1) 農 3 與國 1 重疊部分

國 1 劃設指標部分條件如：其他公有森林區、飲用水水源水質保護區，其農牧用地是否應仍可合法農作，是否應調整為農 3。

依「國土計畫土地使用管制規則（草案）」第 6 條及第 13 條規定，未來仍得於國土保育地區範圍內依原區域計畫法編定之使用、不影響農民權益，是否變更為農業發展地區則決議應由各級通盤檢討或鄉村地區整體規劃研議處理方式。

(2) 農 4（原）與國 1 重疊部分

參考現行公園署各管理處實際推動共管會之運作機制及性質，並無涉實質空間計畫或土地使用管制規定，且無指導具體空間範圍，現階段較難逕自認定得作為調整國保 1 及原民農 4 劃設範圍之依據，故原先建議維持以劃設國保 1 為原則。

後續倘經主管機關提出具體操作區位，並說明如何銜接土管規定等配套措施後，決議是否應一併納入鄉村地區整體規劃或縣市國土計畫通盤檢討時檢視研議處理方式。

4. 計畫轉軌有關疑義處理方式

(1) 鄉村區單元劃設調整原則是否需納入劃設條件處理

為避免各類型因地制宜界線決定樣態一再產生，原則以國土功能分區圖繪製階段提出因地制宜界線決定方式為限，後續納入前開階段國土計畫審議會審議國土功能分區圖之決議事項。

決議於辦理全國國土計畫通盤檢討時，應評估是否需因鄉村區單元劃設審議原則或縣市因地制宜界線決定方式，調整農 4 之劃設條件、或採納入劃設作業手冊等方式處理。

(2) 農村社區土地重劃案件新舊制度銜接之處理方式

部分農村社區土地重劃案件之新舊制度轉軌存有疑義，如：國土功能分區圖公告前已取得開發計畫許可函、惟尚未辦竣使用分區及使用地異動登記者，和國土功能分區圖公告後、始申請辦理農村社區土地重劃案件者。

基於「國土計畫土地使用管制規則（草案）」及「使用許可案件經許

可後之程序及相關事項辦法（草案）」等規定，該等案件於國土計畫上路後仍以計畫管制為原則，現階段針對已取得開發計畫許可函、惟尚未辦竣使用分區及使用地異動登記者，仍依通案劃設條件劃設，至國土功能分區圖公告後，始申請辦理農村社區土地重劃案件。決議後續將評估納入全國國土計畫通盤檢討研議處理方式。

(二)國土署初步政策方向

以現行劃設條件為基礎之前提下進行準則檢討精進，並非要回到源頭討論如何劃設。如：國土功能分區分類的整併、精進或新增細分類等。

(三)國外案例參考

日本國土利用計畫法第 9 條，將土地劃分五大地域（都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域），各地域有其對應法令落實管制（分別對應都市計畫法、農業振興地域整備法、森林法、自然公園法、自然環境保全法）。如下圖，五大地域的劃分直接對應各目的事業法令之定義，無另訂地域劃設準則。

（1）都市地域	一体の都市として、総合的に開発し整備し及び保全する必要がある地域（都市計画区域に相当）
（2）農業地域	農用地として利用すべき土地があり、総合的に農業の振興を図る必要がある地域 （農業振興地域に相当）
（3）森林地域	森林の土地として利用すべき土地があり、林業の振興又は森林の有する諸機能の維持増進を図る必要がある地域 （国有林、地域森林計画対象民有林に相当）
（4）自然公園地域	優れた自然の風景地で、その保護及び利用の増進を図る必要がある地域 （国立公園、国定公園、都道府県立自然公園に相当）
（5）自然保全地域	良好な自然環境を形成している地域で、その自然環境の保全を図る必要があるものとする。 （原生自然環境保全区域、自然環境保全区域、 都道府 県条例の自然環境保全地域に相当）

圖 2.3.8 日本五大地域對應各目的事業法令之定義

(四)政策可行性及學理邏輯研析

1. 考量政策可行性之相關研析

(1)建議仍維持區分農 1、農 2

依據國土計畫法第 20 條第 1 項第 3 款規定：「農業發展地區：依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類：（一）第一類：具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區。（二）第二類：具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。（三）其他必要之分類。」

農業發展地區及其分類於國土計畫法、全國國土計畫中，農 1 劃設

條件較嚴格，且需面積完整，為維持優良糧食安全功能，優先供農業生產及其必要產銷設施使用，禁止或減少非農業使用以維護用地面積數量及完整性，並應儘量推行改良農地生產條件等作為。農 2 則為仍具良好農業生產環境與功能，且仍應以農用為原則、減少非農業使用，同時，為促進農業發展多元化之地區，提供產業價值鏈之相關使用，並應依其特性給予不同程度之管制，農 1、農 2 之法源、劃設條件、土管等內容彙整對照詳下表 2.3.14。

考量農 1、農 2 兩類土地之定位仍具差異，且依循不大幅調整劃設條件之原則，爰建議農業發展地區仍應區分為農業發展地區第 1 類及第 2 類。

(2) 劃設調整條件可對應現行議題、農業部政策或計畫成果

現行劃設疑義、計畫轉軌疑義部分，包含如劃設條件之坵塊邊界來源不明確、部份圖資資訊與現況不符、土地農水路設施老舊或不符當前農事作業需求等情形，應當進一步檢視是否於全國國土計畫通盤檢討階段處理、或應併入調整劃設作業手冊指認方式等。此外，建議農業發展地區劃設條件應反映農業部農地經營管理政策，也可結合農地利用綜合規劃，依其農業發展方向與國土計畫體系接合，農業部門計畫也應對提出農地整備、未來使用發展方向等指導。

(3) 農業發展地區第 1 類及第 2 類劃設條件調整方向

建議農業發展地區仍應區分為農業發展地區第 1 類及第 2 類。且考量農業發展地區之劃設，係為協助農業主管機關落實農地經營管理政策之重要工具，建議由農業部提出農業政策與相關計畫、盤點施政資源，指認農業生產重點專區與高產值產區，並據以推動具差異化的資源補助與投資，展現對農業生產的支持與價值，藉此鼓勵直轄市、縣（市）政府劃設農業發展地區第 1 類。

倘如農業發展地區第 1 類及第 2 類之劃設條件得與農地利用綜合計畫對接，提供下列方案與農業部進一步討論：

A. 建議於農地利用綜合計畫之優質農業生產區劃設指標中，刪除涉及引用「農業發展地區」之相關指標；倘後續於辦理全國國土計畫通盤檢討時，調整既有「農業發展地區」之指標體系，則部分內容將無法適用，爰建議未來優質農業生產區之劃設指標不宜引用「農業發展地區」，而以農業部門定義之農地為基礎。

B. 建議可改以「是否屬『優質農業生產區』」、「是否為『優質農業生產區』中核心地區」、「是否已有（或規劃中）施政資源投入」等指標組合關係作為劃設參考（詳如表 2.3.13）。

表 2.3.13 以農地利用綜合計畫之優質農業生產區及其農地條件作為國土計畫之農業發展地區劃設條件參考指標對照表

農地條件	優質農業生產區 核心地區	優質農業生產區 非核心地區	非優質農業生產區
已有投入或規劃中之施政資源。	建議劃設為農業發展地區第 1 類。	建議劃設為農業發展地區第 1 類。	建議劃設為農業發展地區第 2 類、第 3 類或第 5 類，且原則上不予新增施政資源，既有施政投入視階段性成果滾動檢討。
尚無投入或規劃中之施政資源。	建議劃設為農業發展地區第 2 類、第 3 類或第 5 類，惟應優先規劃投入資源、給予給付等，並預備優先調整為農業發展地區第 1 類。	建議劃設為農業發展地區第 2 類、第 3 類或第 5 類。	建議劃設為農業發展地區第 2 類、第 3 類或第 5 類，且原則上不予新增施政資源。

(4) 農業發展地區第 3 類劃設條件調整方向

107 年公告實施全國國土計畫所訂之農業發展地區第 3 類劃設條件，納入原屬農牧使用之農牧用地、可供經濟營林之林業用地、兼具保育及防災功能之國土保安用地等，使農業發展地區第 3 類內含多元環境條件及土地使用樣態。目前本部所訂之國土計畫土地使用管制規則，係針對不同國土功能分區及其分類訂定通案性的容許使用規範，尚無法針對農業發展地區第 3 類中不同樣態的土地而有更細緻的管制規定。

為因應前開多元土地樣態之差異，並立後續訂定相應之土地使用管制規定，就農業發展地區第 3 類劃設條件調整方式，提出 3 種方案如下：

A. 方案 1：新增農業發展地區第 3 類之次分類，區分為第 3 類之 1 及第 3 類之 2，分類方式說明如下：

(A)農業發展地區第 3 類之 1：

a.具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地（考量農業部農村發展及水土保持署未來不再查定山坡地經辦理土地可利用限度分類，故建議調整該分類之定義及劃設條件）。

b.原屬供農業使用（不限於山坡地查定可利用限度分類屬宜農地者），且無國土保育地區劃設條件之農業發展地區第 3 類土地。

(B)農業發展地區第 3 類之 2：

a.可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地。

b.原屬可供經濟營林之林產業土地（不限於山坡地查定可利用限度分類屬宜林地者），且無國土保育地區劃設條件之農業發展地區第 3 類土地。

B. 方案 2：維持目前農業發展地區第 3 類之劃設方式，不另新增農業發展地區第 3 類之次分類，並調整國土計畫土地使用管制規則（草案）

內容，於前開管制規則之容許使用情形表，針對農業發展地區第 3 類中「原屬農牧用地」、「原屬林業用地」、「原屬國土保安用地」、「原屬生態保護用地」等分別註記其容許使用情形。

C. 方案 3：調整國土保育地區第 1 類、第 2 類及農業發展地區第 3 類之劃設方式，將原屬農業發展地區第 3 類範圍中，農業部認定應維持林業、生態保護或國土保安使用之土地，調整劃設為國土保育地區。

(5) 農業發展地區第 4 類及第 5 類劃設條件調整方向

就農業發展地區第 4 類及第 5 類，建議原則維持 107 年公告實施全國國土計畫所訂之劃設條件，惟應考量農政資源投入情形及農業部門政策方向再予調整。

2. 強化學理基礎、邏輯論述之相關研析

建議可參考日本國土利用計畫中「功能分區直接對應部門法令」的精神，強化農業發展地區劃設條件與農業部門計畫、政策之整合，並提升農業部在農地規劃上的主導角色。各項計畫應明確說明農地的區位、目標與總量。若國土計畫下的管制措施與農政資源投入未能展現差異，農業部門仍可透過相關規範限制農地轉用，以降低審議過程的負擔。

在現階段，國土署於討論農業發展地區劃設條件時，應不再聚焦於農 1、農 2 的差異，而是建議農業部先行提出農業政策與相關計畫，並盤點施政資源，優先指認農業生產重點專區與高產值產區。後續若能依據政策方向與資源盤點成果，推動具差異化的資源補助與投資，則農 1 與農 2 的分類自然水到渠成。屆時，國土功能分區即可成為協助農地管理的重要工具，展現對農業生產的支持與價值。甚至未來，地方政府亦可能主動爭取更多農 1 地區的劃設。

(五)後續具體精進措施建議

1. 納入下一版全國國土計畫章節架構或內容研擬建議

(1) 農業發展地區之定位及劃設變更原則(初步研擬之調整內容詳表 2.3.15)

A. 第一類及第二類：

(A)參考內政部國土管理署於 114 年 7 月 28 日及 29 日辦理之「國土功能分區圖公告法定期程調整之後續推動方向共識營」，部分直轄市、縣（市）政府基於土地使用管制內容已趨一致，建議整併農業發展地區第 1 類及第 2 類。惟依《國土計畫法》第 20 條第 1 項第 3 款規定，現階段仍無法將該 2 分類整併，原則仍應區分為農業發展地區第 1 類及第 2 類。

(B)查農業部前以 115 年 1 月 30 日農永字第 1150032140 號函核定桃園市、新北市等 15 個直轄市、縣（市）之農地利用綜合規劃計畫，並於該計畫中指認優質農業生產區；另考量農業發展地區之劃設，得作為農業主管機關落實農地經營管理策略之重要工具，建議後續仍應由農業部主導提出整體農業政策與相關計畫，並透過盤點施政資源，指認農業生產重點專區及高產值產區，據以推動差異化之資源補助與投資，以彰顯對農業生產之支持與價值。

B. 第三類：

(A)查內政部於 107 年 4 月 30 日公告實施之「全國國土計畫」所訂農業發展地區第 3 類之劃設條件，係將供農業使用且屬原依區域計畫法編定之農牧用地，以及可供經濟營林之林業用地納入，藉以涵蓋多元環境條件與土地使用樣態。惟現行《國土計畫土地使用管制規則（113 年 11 月版）》之訂定邏輯，係依不同國土功能分區及其分類，訂定「通案性」之容許使用規範，尚未針對該分類內不同土地樣態設計更細緻之管制措施，亦即位於此分類之土地，原則得免經向國土計畫主管機關申請，即可逕行從事農作使用，致使農業部林業保育署對於其中涉及《森林法》明定禁止砍伐之範圍，產生適用與管理上的疑慮。

(B)為回應前述多元土地樣態差異及農業部林業保育署之疑慮，並利於後續研訂相應之土地使用管制規定，爰就農業發展地區第 3 類之劃設條件，初步研擬 3 項調整方案，說明如下：

a.方案 1：維持現行劃設條件，惟於《國土計畫土地使用管制規則》之容許使用情形表中，針對「原屬農牧用地」、「原屬林業用地」、「原屬國土保安用地」及「原屬生態保護用地」等類別，分別註記其適用之容許使用規定。

b.方案 2：新增農業發展地區第 3 類之次分類，將農業生產土地與林業生產土地分別劃分為第 3 類之 1 及第 3 類之 2。

c.方案 3：調整國土保育地區第 1 類、第 2 類及農業發展地區第 3 類之劃設條件，將原屬農業發展地區第 3 類範圍內，惟經農業部林業保育署認定應維持林業、生態保護或國土保安用途之土地，改劃設至國土保育地區之適當分類。

C. 第四類：為配合農業部門政策方向，並綜合考量農政資源投入情形，以及現階段各直轄市、縣（市）政府於國土功能分區圖繪製期間所提建議，爰就農業發展地區第 4 類之劃設條件，初步研擬之調整內容如表 2.3.15。

D. 第五類：考量內政部國土計畫審議會於審議各該市（縣）國土功能分區圖期間，部分直轄市、縣（市）政府反映因農業主管機關就部分都市計畫農業區已未投入相關農業施政資源，故認為尚無劃設為農業發展地區第 5 類之必要，且認為該等土地如劃設為此分類，可能導致後續都市計畫農業區之變更程序更趨繁複。爰此，就農業發展地區第 5 類之劃設條件，初步研擬之調整內容如表 2.3.15。

2. 長期整體制度面相關建議

(1) 制度建立

建立農業部與國土管理署的跨部門研商機制（亦涉及議題 22），共同研議由農業政策及資源轉化、至劃設條件、乃至農地管理之需求，讓農業發展地區各分類之定位及劃設條件更能反映農政政策。

(2) 宣導

隨著農業發展地區與農業部門資源之連結，各分類之間的農業生產行為將更具差異性。為確保政策推動順利，應同步強化宣導與溝通，清楚說明各分類之性質及劃設緣由、資源投入差別及其對農業經營的效益與影響，以減少民眾疑慮並提升政策認同。

(六)國土計畫與區域計畫制度比較

依循日本案例，由農業部門與部門計畫指認農地資源與其相關劃設事宜之方式，將使國土計畫得以更易與農業部門計畫銜接，降低兩者之間的差異或衝突。此外，若農業部門也將因應農業發展地區之分類，提出政策資源投入或相關計畫主張，未來亦將有助於突顯農 1、農 2 於劃設後之實際區別，降低疑義與現行推動過程的相關課題。

(七)初擬策略對於不同權利關係人之效益分析

1. 縣市政府：

農業發展地區各分類對應之政策管理方向及中央投入資源更為明確。

2. 農業部：

具有農業經營管理及農地管理維護策略於一役之主導權，延續農業部提供施政資源，國土署則為配合在資源投入區位、運用國土計畫工具協助管理維護與管制。

3. 國土署：

劃設準則直接對應農業部政策，尊重農業主管權責，避免準則調整非專業之疑慮。

表 2.3.14 農 1、農 2 法源及全國國土計畫部分內容對照表

項目		農 1	農 2
國土計畫法	第 20 條劃設原則	具**優良**農業生產環境、**維持糧食安全**功能或**曾經投資建設重大農業改良設施**之地區。	具**良好**農業生產環境、**糧食生產**功能，為**促進農業發展多元化**之地區。
	第 21 條土地使用原則	供農業生產及**其必要之產銷設施**使用，並禁止或限制其他使用。	供農業生產及**其產業價值鏈發展所需設施**使用，並依其**產業特性給予不同程度之使用管制**、禁止或限制其他使用。
全國國土計畫	第八章劃設條件	具優良農業生產環境，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，**符合下列條件中之一，且滿足面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80% 以上者**；但依修正全國區域計畫辦理分區檢討變更後之**特定農業區**，得劃設為本分類土地： 1. 投資重大農業改良設施之地區。 2. 原依區域計畫法劃定之特定專用區仍須供農業使用之土地。 3. 農業經營專區、農產專業區、集團產區。 4. 養殖漁業生產區。 5. 直轄市、縣（市）政府依據地方農業發展需要劃設者。	具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，**不符合農業發展地區第一類條件**，或**符合條件但面積規模未達 25 公頃或農業生產使用面積比例未達 80%** 之地區。
	第九章土地使用指導事項	1. 以農業生產及**必要產銷設施使用**為原則，減少非農業生產使用項目，以確保此類土地長期為面積完整且生產條件優良的農地資源。 2. 為確保國家的糧食安全，積極維護農業生產用地面積數量及完整性，避免夾雜其他使用而造成農地穿孔、切割及碎裂等情形。 3. 本地區具有優良糧食生產功能，應儘量持續進行農地改良並維護農業生產之基礎重要設施，例如灌溉設施、防護設施等，以提升農業生產條件。 4. 屬原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣（市）主管機關及農業主管機關認定不妨礙農業生產環境者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。	1. 得**依農業產業特性給予不同程度之使用管制**，並減少非農業使用項目，以維持農業生產、維護糧食安全之功能。 2. 本地區具有農業生產功能及多元使用價值，依農業發展多元需求規劃為農業生產、農業科技研發、儲運、加工、行銷或其他農產業發展所需設施使用，但仍以農用為原則，並避免農地持續流失。 3. 屬原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣（市）主管機關及農業主管機關認定不妨礙農業生產環境者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。

表 2.3.15 107 年公告實施全國國土計畫所定之農業發展地區各分類劃設條件與本次建議調整方向之對照表

國土功能分區及其分類	107 年公告實施全國國土計畫訂定之劃設條件	本次建議調整方向
農業發展地區第 1 類	具優良農業生產環境，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，符合下列條件中之一，且滿足面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上者；但依修正全國區域計畫辦理分區檢討變更後之特定農業區，得劃設為本分類土地： 1.投資重大農業改良設施之地區。 2.原依區域計畫法劃定之特定專用區仍須供農業使用之土地。 3.農業經營專區、農產專業區、集團產區。 4.養殖漁業生產區。 5.直轄市、縣（市）政府依據地方農業發展需要劃設者。	具優良農業生產環境或曾投資建設重大農業改良設施之地區，符合以下條件之一者，得劃設為本分類土地： 1.投資重大農業改良設施之地區。 2.經農業部門政策或計畫指認之優質農業生產區，包含農業經營專區、農產專業區、集團產區及養殖漁業生產區等。 3.直轄市、縣（市）政府依據地方農業發展需要劃設者。
農業發展地區第 2 類	具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，不符合農業發展地區第一類條件，或符合條件但面積規模未達 25 公頃或農業生產使用面積比例未達 80%之地區。	具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，且不符合農業發展地區第一類條件者。
農業發展地區第 3 類	具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，以及可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地，條件如下： 1.供農業使用，且無國土保育地區第一類或無第二類（國土保安、水源保護必要）之山坡地宜農、牧地。 2.可供經濟營林之林產業土地，且無國土保育地區劃設條件之山坡地宜林地。	方案 1 具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，以及可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地，條件如下： 1.供農業使用，且無國土保育地區第一類或無第二類（國土保安、水源保護必要）之農業生產土地。 2.可供經濟營林之林產業土地，且無國土保育地區劃設條件之林業生產土地。 方案 2 1.第三類之一 經農業主管機關確認具有糧食生產功能，且位於山坡地之農業生產土地。 2.第三類之二 經林業主管機關確認具可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林業生產土地。 方案 3

國土功能分區及其分類	107 年公告實施全國國土計畫訂定之劃設條件	本次建議調整方向
		經農業主管機關確認具有糧食生產功能，且位於山坡地之農業生產土地。
農業發展地區第 4 類	1.依原依區域計畫法劃定之鄉村區，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落。 2.原住民族土地範圍內屬原依區域計畫法劃定之鄉村區，或經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之聚落，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村，得予劃設。 3.位於已核定農村再生計畫範圍內，屬原依區域計畫法劃定之鄉村區，優先劃入。 4.於符合直轄市、縣（市）國土計畫及鄉村地區整體規劃、農村再生情形下，於依本法取得使用許可後得適度擴大其範圍。	1.屬農村主要人口之既有合法集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落。 2.經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之聚落，屬農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村。 3.於符合農業部門政策指導原則下，並經直轄市、縣（市）國土計畫或鄉村地區計畫指認得併入緊鄰之既有農村聚落範圍。
農業發展地區第 5 類	具優良農業生產環境，能維持糧食安全且未有都市發展需求者，符合農業發展地區第一類劃設條件、或土地面積完整達 10 公頃且農業使用面積達 80%之都市計畫農業區。	都市計畫區內具農業生產事實，且符合農業發展地區第一類劃設條件，並經農業主管機關評估仍將持續投入農業施政資源之土地。

九、議題 17：補充國土功能分區圖公告後，城鄉發展地區及其分類之檢討調整條件（含依原獎勵投資條例或原山坡地開發建築管理辦法同意（或許可）案件回歸按目的事業法令管制及其國土功能分區分類檢討調整）

(一)疑義/可精進面向

對於城鄉發展地區及其分類之劃設原則與條件，實務上，直轄市、縣市政府進行國土功能分區劃設產生之相關議題：

1. 非都市土地之群聚建築用地（原區計甲建、丙建）

(1)按通案性原則劃設後，多被劃為農業發展地區第一類或第二類地區，但許多縣市皆提出仍有城鄉發展需求，希望劃為城 2-1、城 2-3 或農 4。

(2)聚集甲種及丙種建築用地之國土功能分區劃設方式，建議依通案性劃設條件劃設為適當國土功能分區分類，或劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3，此是否應納入城發區檢討調整條件？或納入劃設作業手冊即可。

(3)城 3(及農 4)比照城 2-1，透過劃設單元界定，納入零星土地，使前開三類國土功能分區劃設方式具一致性等考量，是否應納入檢討調整條件？或納入劃設作業手冊即可？

2. 都市計畫保護區、農業區

部分縣市政府針對都市計畫區農業區、保護區及保育相關用地被劃設為國保 4 或農 5，希望都市計畫土地整併皆劃為城 1 並統一依都市計畫管制，以避免後續造成雙重管制與都市計畫變更和國土功能分區變更之重複審議問題。

(二)國土署初步政策方向

需以現行劃設條件為基礎之前提下進行準則檢討精進，並不是要回到源頭去討論如何劃設。如：國土功能分區分類的整併、精進或新增細分類等。而近期國土署對於前述城鄉發展地區及其分類之劃設條件相關爭議之討論或看法：

1. 非都市土地之群聚建築用地（原區計甲建、丙建）

(1)依據 112.09《國土功能分區及其分類與使用地劃設作業手冊》，原區計甲建、丙建應依通案性劃設條件劃設為適當國土功能分區及其分類，或劃設為城 2-3。

(2)如有劃設農 4 或城 2-1 需要者，則於辦理鄉村地區整體規劃(現為鄉村地區計畫)或直轄市、縣(市)國土計畫通盤檢討時再行辦理，但仍保留其一定建築權利，且其使用項目朝符合國土功能分區分類土地使用指導原則方向調整。

(3)建議後續於國土計畫土地使用管制規則中，納入與鄉村地區整體規劃(現為鄉村地區計畫)連結之相關內容。

2. 都市計畫保護區、農業區

建議不應將都市計畫地區全部劃入城鄉發展地區，以實踐國土計畫指導都市計畫的理念。

(三)政策可行性及學理邏輯研析

1. 考量政策可行性之相關研析

(1)非都市土地之群聚建築用地（原區計甲建、丙建）

原區計甲建、丙建(非都市土地群聚建地)建議仍應依通案性劃設條件劃設為適當國土功能分區及其分類。其中，如有需特別劃設農 4 或城 2-1 或新增國土功能分區分類需要者，建議檢核其是否符合鄉村地區計畫之要件(如：公益性、目的事業主管機關支持……等)，若符合則於辦理鄉村地區計畫或直轄市、縣市國土計畫通盤檢討時再行辦理；並建議後續於國土計畫土地使用管制規則中，納入與鄉村地區計畫連結之相關內容。

而現行區計甲建、丙建(非都市土地群聚建地)中，不符合鄉村地區計畫之要件者，則應全面依通案性劃設條件劃設為適當國土功能分區及其分類，並於國土計畫土地使用管制規則(草案)中保留其建築權利。依據管制規則(草案)(113 年 11 月法規會審竣版)規定：「依原區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣市主管機關會商有關機關認定不妨礙國土保育保安者，得繼續編定可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目；並得由直轄市、縣市主管機關變更為非可建築用地，其所受之損失，應予適當補償。」

透過檢核是否符合鄉村地區計畫之要件，形成中央國土主管機關對甲建/丙建是否得劃設為農 4、城 2-1 等分區分類的一致性標準；並對地方政府形成指導作用，避免各縣市對群聚建築用地的劃設方式差異過大，並且因需爭取目的事業主管機關支持方能符合鄉村地區計畫之要件，故地方政府內部可先行凝聚部門間共識，亦有利於後續鄉村地區計畫進行；對土地所有者而言，即前因依通案性劃設條件劃設為適當國土功能分區及其分類，仍受國土計畫法第 32 條、全國國土計畫第九章之土地使用指導事項、國土計畫土地使用管制規則(草案)等的保障，保留其建築權利或依法給予適當補償。綜上所述，各方權利關係人之權益皆不受損，具政策可行性。

(2)都市計畫保護區、農業區

若依照通案性劃設原則，要求地方政府將都市計畫農業區及保護區劃設為農 5 及國 4，恐傷及土地所有權人對未來開發可能性的想像，引發民意反彈。地方政府為顧及民意，亦傾向盡量劃設為城 1。雖然劃設為農業發展地區及國土保育地區，實際上並不影響此範圍內現存的土地利用，但在土地所有權人的觀念誤解下，通案性劃設原則的政策可行性並不高。因此，針對都市計畫保護區、農業區擬分別建議如下：

針對都市計畫保護區之處理原則，對於一般都市計畫區內所劃設之保護區，其既有管制強度已足以符合管制需求，建議可劃設為城 1，以維持規劃與管理的一致性。然而，若屬於都市計畫中因特殊生態價值或特定環境保育目的而設置之特定區計畫，則建議將其整體計畫範圍納入國 4，以確保保育目的並維護區位特性(相關論述另詳見議題 15)。

而針對都市計畫農業區之處理原則，建議若區域內仍持續進行農業生產，則建議劃設為農 5，以確保農業使用之延續，並使農政資源得以投入；若區域已無農業生產事實，或主要作為未來都市發展之預留空間，則建議劃設為城 1，以利都市計畫區內土地管理之一致性與發展彈性(相關論述另詳見議題 16)。

2. 強化學理基礎、邏輯論述之相關研析

(1)非都市土地之群聚建築用地（原區計甲建、丙建）

針對甲建/丙建議題，本應依通案性劃設條件劃設為適當國土功能分區及分類，然而因非都市土地中群聚建築用地可能具有城鄉發展需求，與農 4 或城 2-1 劃設精神相符合（如原依區域計畫法劃定的鄉村區、工業區和特定專用區，或與農業生產、生活、生態之關係密不可分的農村聚落），因此結合鄉村地區計畫進行劃設，透過整體性的空間規劃，避免非都市土地蛙躍式發展。

若因不符合鄉村地區計畫之要件，而依通案性劃設條件劃設為適當國土功能分區及其分類，且經直轄市、縣市主管機關會商有關機關認定不妨礙國土保育保安者，可依據國土計畫土地使用管制規則(草案)保留其建築權利，並得調降其使用強度及減少容許使用項目；若直轄市、縣市主管機關將其變更為非可建築用地，應給予適當補償。此種對既有建築權益之保障來自於國土計畫法第 32 條規定。

另 107 年公告實施之全國國土計畫第九章土地使用指導事項，當中第一節之土地使用基本方針已明定應保障既有合法權利：「原依區域計畫法編定之可建築用地，於不妨礙國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求等情形下，得繼續編定為可建築用地或其他適當使用地，並得為既有合法之使用，但有改建或新建需求時，則依國土計畫土地使用管制規則規定辦理，如經直轄市、縣市變更為非可建築用地者，應依法給予適當補償，以保障合法權益。」原合法可建築用地之權益保障，涉及信賴保護與不溯及既往原則之範疇。原依區域計畫法所編定之可建築用地，為足以引起人民信賴之國家行為，構成信賴基礎；人民可於建築用地上依法從事建築行為，是為對信賴基礎之表現行為；而土地能否建築涉及人民財產價值，該信賴值得保護。以上三點滿足信賴保護原則之要件，而為確保人民對法律之信賴，不得用行為發生後所制定之法律，規範已發生過的行為，除了法律修正後對人民有利、舊有法律違憲等情形外，法律之制定多採不溯及既往原則。

(2)都市計畫保護區、農業區

地方政府指稱都市計畫農業區及保護區應統一劃設為城鄉發展地區第一類，疑慮劃設成其他功能分區會出現管制疊床架屋的情形。此應為對國土計畫制度的誤解，依照現行國土計畫土地使用管制規則草案（113 年 11 月）第 2 條，國土計畫體系的土管規則不適用於都市計畫範圍內土地。有關各使用項目的容許使用，或是國土計畫法中有關使用許可、生態補償的規定，於都市計畫範圍內皆不適用，並無管制疊床架屋的問題。

唯一有疑慮者為國土計畫法 23 條第 1 項有關國土保育地區的規定：「國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。」此條文要求有保育需求的土地，就算沒有劃設成國土保育地區，亦應課予相應程度的土地利用限制，達到跟國土保育地區相同的保育水準，全國國土計畫也有相同的要求。雖然在全國國土計畫中稱為「重疊管制」，不過這可以透過都市計畫法的規劃工具實現，也跟管制疊床架屋無關。基於相同的理由，都市計畫區農業區也沒有管制疊床架屋的問題。

另一方面，基於地方自治的精神，中央亦不應要求地方政府完全以都市計畫分區劃設都市計畫範圍內的國土功能分區。尤其在涉及土地利用權益的空間規劃事務，面對各地區地理條件多樣性，以及各種地方利益的協調應對，低層級的政府機關相較於中央層級，更能勝任規劃任務，此與歐盟的權力下放原則（Subsidiarity Principle）較為吻合。國土計畫法第 4 條規定，國土功能分區劃設為直轄市、縣（市）主管機關的權責，中央則負責規劃國土功能分區的劃設順序及原則。準此，地方僅須遵循國土計畫法的基本規劃原則及全國國土計畫的指導，辦理國土功能分區劃設。

(3) 相關衍生討論

大型穿越性公共設施建議不另新增國土功能分區及其分類：考量若按線狀設施範圍劃設為特定國土功能分區及其分類，可能造成國土功能分區圖有多處狹長、零碎之區塊。且依據國土計畫法第 23 條第五項規定，國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。另依國土計畫土地使用管制規則（草案）第 4 條規定，重大公共設施或公用事業計畫得於各國土功能分區申請使用，且應依相關目的事業法令辦理。故建議不需再針對大型穿越性公共設施新增國土功能分區及其分類。

(四)後續具體精進措施建議

1. 納入下一版全國國土計畫章節架構或內容研擬建議

(1) 城鄉發展地區之定位及劃設變更原則

A. 第一類：維持目前劃設條件，即以非屬國土保育地區第 4 類及農業發展地區第 5 類範圍之都市計畫土地。

B. 第二類之一、第二類之三及第三類：依《國土計畫法》第 45 條第 3 項規定，自直轄市、縣（市）政府公告國土功能分區圖之日起，《區域計畫法》即停止適用。是以，國土功能分區及其分類之劃設條件，自不宜再援引《區域計畫法》所訂相關名詞，爰就城鄉發展地區第 2 類之 1、第 2 類之 3 及第 3 類之劃設條件，初步研擬之調整內容如表 2.3.16。

C. 第二類之二：

(A) 考量本分類之土地性質係依計畫進行管制，且相關計畫係依《區域計畫法》相關規定同意核准之案件，且基於依《國土計畫法》第 45 條第 3 項規定，自直轄市、縣（市）政府公告國土功能分區圖

之日起，《區域計畫法》即停止適用，爰就城鄉發展地區第 2 類之 2 之劃設條件，初步研擬之調整內容如表 2.3.16。

(B)又倘前開計畫於國土功能分區圖公告後，因原核准之興辦事業計畫性質變更、計畫廢止或失效等情形發生，原則將俟直轄市、縣（市）政府辦理下一次各該市（縣）國土計畫通盤檢討時，依各級國土計畫訂定之劃設條件（原則），據以劃設為適當之國土功能分區及其分類。

表 2.3.16　107 年公告實施全國國土計畫所定之城鄉發展地區各分類劃設條件與本次建議調整方向之對照表

國土功能分區及其分類	107 年公告實施全國國土計畫訂定之劃設條件	本次建議調整方向
城鄉發展地區第 1 類	非屬國土保育地區第 4 類及農業發展地區第 5 類範圍之都市計畫土地。	-
城鄉發展地區第 2 類之 1	1.原依區域計畫法劃定之工業區。 2.原依區域計畫法劃定之鄉村區，符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展地區： (1)位於都市計畫地區（都市發展率達一定比例以上)周邊相距一定距離內者。 (2)非農業活動人口達一定比例或人口密度較高者。 (3)符合都市計畫法規定應擬定鄉街計畫者。 3.原依區域計畫法劃定之特定專用區達一定面積規模以上，且具有城鄉發展性質者。 4.位於前 1、2、3 範圍內之零星土地，得一併予以劃入。	屬既有合法集居聚落或產業群聚地區，具完整性或連續性，且未符合農業發展地區第四類之劃設條件者。
城鄉發展地區第 2 類之 2	1.核發開發許可地區（除鄉村區屬農村社區土地重劃案件者、特定專用區屬水資源設施案件者外）、屬依原獎勵投資條例同意案件或前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件，且具有城鄉發展性質者。 2.位於前開範圍內之零星土地，得一併予以劃入。	屬直轄市、縣（市）政府已公告之本分類土地劃設範圍為準，原則上不再新增。惟不限於經直轄市、縣（市)國土計畫指認屬既有計畫範圍擴大者。
城鄉發展地區第 2 類之 3	1.經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者。 2.符合直轄市、縣（市）國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃下，為因應居住或產業發展需求、提供或改善基礎公共設施、提	1.經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫，倘有涉及農業發展地區者，並已依農業主管機關訂定之農地轉用範疇，提出相關配套措施。 2.符合直轄市、縣（市）國土計畫之

國土功能分區及其分類	107 年公告實施全國國土計畫訂定之劃設條件	本次建議調整方向
	高當地生活環境品質等原因，符合下列條件之一，得適度擴大原依區域計畫法劃定之鄉村區或工業區範圍，其範圍應儘量與既有鄉村區或工業區性質相容，避免影響當地居住或產業發展情形： (1)為居住需求者，應儘量配合當地人口發展趨勢及人口結構情形，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有鄉村區可建築土地並無閒置或可提供再利用情形。 (2)為產業需求者，應儘量與當地既有產業相容者為原則，除係配合當地產業發展趨勢，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有工業區並無閒置或可提供再利用情形。 (3)為提供或改善基礎公共設施者，以污水處理設施、自來水、電力、電信、公園、道路、長期照護或其他必要性公共設施，且以服務當地既有鄉村區或工業區為原則。 (4)為提高當地生活環境品質者，以當地既有鄉村區居住密度高於全國標準為原則。 3.基於集約發展原則，依原區域計畫法規定取得開發許可案件或依本法取得使用許可案件，得依下列規定檢討劃設其適度擴大範圍： (1)與原開發許可計畫或使用許可計畫範圍相毗鄰，且經目的事業主管機關認定屬同一興辦事業計畫，並取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件或原則同意等意見文件。 (2)需符合各級國土計畫部門空間發展策略（計畫）之總量或區位指導。 (3)需符合各級國土計畫之空間發展及成長管理策略(計畫)指導，避免使用環境敏感地區土地。但因零星夾雜無可避免納入該等土地者，於檢討變更國土功能分區後，該零星夾雜土地依環境敏感地區土地使用指導原則使用。	成長管理計畫下，為因應居住或產業發展需求、提供或改善基礎公共設施、提高當地生活環境品質等原因，符合下列條件之一，得適度擴大既有合法集居聚落或產業群聚地區範圍，其範圍應儘量與既有居住或產業發展性質相容，避免影響當地居住或產業發展情形： (1)為居住需求者，應儘量配合當地人口發展趨勢及人口結構情形，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有已明顯聚集形成完整或連續村落之地區內可建築土地並無閒置或可提供再利用情形。 (2)為產業需求者，應儘量與當地既有產業相容者為原則，除係配合當地產業發展趨勢，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有產業用地並無閒置或可提供再利用情形。 (3)為提供或改善基礎公共設施者，以污水處理設施、自來水、電力、電信、公園、道路、長期照護或其他必要性公共設施，且以服務當地既有合法集居聚落或產業群聚地區為原則。 (4)為提高當地生活環境品質者，以當地既有合法集居聚落居住密度高於全國標準為原則。 3.基於集約發展原則，依本法取得使用許可案件，得依下列規定檢討劃設其適度擴大範圍： (1)與使用許可計畫範圍相毗鄰，且未符土地使用管制之容許使用，並經目的事業主管機關認定屬同一興辦事業計畫，並取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件或原則同意等意見文件。 (2)需符合各級國土計畫部門空間發展策略（計畫）之總量或區位指導。 (3)需符合各級國土計畫之空間發展及成長管理策略(計畫)指導，避免使用環境敏感地區土地。但

國土功能分區及其分類	107 年公告實施全國國土計畫訂定之劃設條件	本次建議調整方向
	4.位於前 1、2、3 範圍內之零星土地，得一併予以劃入。	因零星夾雜無可避免納入該等土地者，於檢討變更國土功能分區後，該零星夾雜土地依環境敏感地區土地使用指導原則使用。 4.位於前 1、2、3 範圍內之零星土地，得一併予以劃入。
城鄉發展地區第 3 類	原住民族土地範圍內原依區域計畫法劃定之鄉村區得予劃設。	屬經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之既有合法集居聚落，且不符合農業發展地區第四類劃設條件者。

(2) 各國土功能分區下之分類，其劃設優先順序原則

A. 各國土功能分區下，考量法律保障既有權益原則，如涉及下列地區者，優先劃設：

(A)依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制之地區。

(B)其他海域劃設為海洋資源地區。

B. 除前開優先劃設之地區外，國土保育地區按其環境敏感程度由高至低依序劃設；農業發展地區則依農業主管機關指認之優質農業生產區範圍，並按其農地資源品質由高至低依序劃設。

C. 同一土地如同時涉及兩種以上之國土功能分區及其分類劃設條件，原則以本計畫所載成長管理及部門空間發展策略為基礎，並依下列原則決定優先劃設順序：

(A)以既有合法使用為優先。

(B)以目的事業法已有明確規定者為優先。

(C)依執行部門計畫之行政層級高低予以判斷。

(3) 都市計畫範圍內國土功能分區檢討變更之行政程序簡化方式

都市計畫範圍內國土功能分區之檢討調整，建議得經直轄市、縣（市）國土計畫審議會同意後，逕依都市計畫法規定程序辦理使用分區、用地變更，再報內政部核備，並於後續辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時調整國土功能分區及其分類。

2. 長期整體制度面相關建議

(1) 制度建立：都市計畫農業區開發條件調整及審議流程簡化相關建議

在全國國土計畫成長管理策略中已建議，城鄉發展空間之發展優先順序原則：「（一）既有都市計畫內之都市發展用地；原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、開發許可地區：以區內低度發展、無效供給地區之再利用為優先，推動更新地區、整體開發地區次之。（二）既有都市計畫內農地：非屬農業發展地區第五類之農地。（三）屬於 5 年內有具體需求，且符合城鄉發展地區第二類之三劃設條件之地區，並以鄰近既有都市計畫、原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、產業園區、開發許可地區周邊地區者為優先。」已有引導開發需求優先朝都市計畫區內農業區檢討利

用之考量。

惟考量都市計畫農業區部分開發案件，可能面臨審議程序較繁複、開發條件較高等情形，本計畫建議後續可朝簡化審議程序及適度調整開發條件方向研議，初步建議如下，惟以下建議後續仍需與都市計畫主管機關、其他相關單位討論確認：

A. 位於都市計畫農業區且符合既定發展方向者（如鄰近既有都市發展區、公共設施服務範圍內或屬整體開發計畫範圍者），可由現行地方審議、中央核備調整為地方主管機關審查即可(中央備查查或行政協調機制輔助，以縮短行政作業期程)。

B. 開發條件放寬，如符合一定區位條件者（鄰接既成發展區、距離主要聯外道路或生活圈設施一定範圍內）即可申請；對小規模或既有聚落擴張型開發，降低回饋比例或改採代金替代；對於具公益性之案件，加速審議或優先處理。

C. 此外，現行都市計畫農業區如涉及變更為建築用地，雖法令未明定應採區段徵收，惟受行政院函示「都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地者，原則應辦理區段徵收」，以避免零星開發，故相關案件多傾向以區段徵收或其他整體開發方式辦理，雖後續內政部訂有「免辦區段徵收特殊案例八項處理原則」，惟實務上仍可能提高都市計畫農業區之開發門檻。建議後續可評估檢討免辦區段徵收適用條件，或研議於整體開發機制下，導入分期、分區開發之彈性方式。

(2) 宣導

都市計畫農業區「農 5」與「城 1」的區分，以實際農業使用為依據，雖能減少規劃彈性上的爭議，但部分地主可能誤解維持農用、劃為農 5 會造成權益受損，需透過宣導與說明強調農政資源投入與農地之保障效益。

(五)國土計畫與區域計畫制度比較

1. 非都市土地之群聚建築用地（原區計甲建、丙建）

區域計畫時代依現況編定為可建築用地，忽視與周邊土地之連結，缺乏空間規劃概念，容易造成蛙躍式、斷裂式發展，新制結合鄉村地區計畫，必須具有公益性（提供公共設施、提升整體環境品質等，非僅作為違規使用之就地合法途徑或擴增建地手段）、涉及土地使用問題（涉及調整國土功能分區、另訂土管規則、訂定使用許可指導原則等，非處理地權複雜等其他議題）、需目的事業主管機關支持（相關部門計畫得配合鄉計提供公共設施興闢、經營管理之經費及資源、目的事業主管機關已有相關輔導方案等），且鄉村地區計畫考量整體性發展需求，朝特定議題與目標整體規劃，避免非都市土地建築用地無序發展。

2. 都市計畫保護區、農業區

國土計畫新制相較於區域計畫體系，提供地方政府更多規劃的權力與彈性。同時，國土計畫也讓都市計畫的分區規劃，能考量都市計畫範圍外，甚至是都市或國家整體的農業發展與保育需求，一定程度改善區域計畫制度下空間規劃被土地管理制度切割的缺點。

而相較於目前全國國土計畫(107 年公告版)的劃設條件，本次建議針對都市計畫農業區「農 5」與「城 1」的區分，以實際農業使用為依據，能夠減少規劃彈性上的爭議，而針對都市計畫保護區「城 1」與「國 4」的明確定義區分，更能突顯對於該些土地範圍之生態保育與國土永續之目的。

(六)初擬策略對於不同權利關係人之效益分析

1. 國土署：

(1) 對國土署而言，明訂群聚建地應依據是否符合鄉村地區計畫之要件，區分為鄉村地區計畫階段再辦理或逕依國土功能分區通案性劃設條件辦理。釐清群聚建地之處理程序，避免原先對於各縣市群聚用地處理方式不同，縣市多半希望劃設為城鄉發展地區，而中央無一致性標準之不公平爭議(後續直接審核各縣市之鄉村地區計畫內容，確認特殊甲建、丙建劃設之必要性及合理性)。

(2) 透過檢核是否符合鄉村地區計畫之要件，形成中央國土主管機關對甲建/丙建是否得劃設為農 4、城 2-1 等分區分類的一致性標準，並對地方政府形成指導作用，避免各縣市對群聚建築用地的劃設方式差異過大。

(3) 藉由將一般都市計畫保護區歸入「城 1」，簡化分區類別，提升國土計畫體系與都市計畫間的整合度;而將具特殊生態或保育目的之特定區計畫劃為國 4，則較能突顯國土署對於該些土地範圍之生態保育與國土永續之目的，維持我國空間計畫體系由國土計畫指導下位都市計畫之計畫指導功能;另外，將農業生產事實作為農 5 劃設依據，亦有助於強化農政與國土規劃的連結。

2. 縣市政府：

(1) 對縣市政府而言，鄉村地區計畫工具有助於縣市釐清群聚建築用地之實質需求(如：確有公益性需求、存在地用相關課題)，且賦予縣市更多因地制宜彈性。

(2) 因需爭取目的事業主管機關支持方能符合鄉村地區計畫之要件，故地方政府內部可先行凝聚部門間共識，有利於後續鄉村地區計畫進行。

(3) 都市計畫農業區「農 5」與「城 1」的區分，以實際農業使用為依據，一方面能減少規劃彈性上的爭議，亦能降低縣市政府在審議農業區調整時的爭議。

(4) 都市計畫保護區「城 1」與「國 4」的明確定義區分，對於一般都市計畫區內所劃設之保護區，鑑於其既有管制強度已足以滿足保育需求，建議劃設為城 1，對於縣市政府而言可維持規劃與管理的一致性，此劃歸有利於制度銜接與管理之便利。惟對於都市計畫中因特殊生態價值或特定環境保育目的而設置之特定區計畫，則建議將其整體計畫範圍納入國 4，也有利於確保整體範圍之保育維護。

(5) 依據全國國土計畫通案性劃設原則及劃設順序，劃設直轄市、縣市國土計畫功能分區，雖然各都市計畫之土地使用仍按該都市計畫土地使用管制規則，然若未來有涉及主要計畫分區變更調整之需求，按全國國土計畫第九章第二節、第五節相關土地使用指導原則，(「屬國土保育地區第四類或農

業發展地區第五類範圍內之都市計畫土地,都市計畫主管機關如有檢討變更為保護（保育）相關用分區（用地）或農業區以外之分區需要時，除國防、重大之公共設施或公用事業外，應先行辦理各該直轄市、縣（市）國土計畫及國土功能分區之檢討,並經依法將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區後，該等土地始得變更為保護（保育）相關用分區（用地）或農業區以外之分區。」)，未來需先行變更該縣市國土計畫之功能分區，始能進行都市計畫保護區或農業區之變更。因此，部分縣市政府提出按照現行劃設國保 4 及農發 5 之作法，未來恐會形成都市計畫變更和國土功能分區變更之重複審議問題。

(6) 以目前內政部配合經濟部推動「都市計畫取得特定工廠登記土地變更為特定工廠專用區」之政策為例，全國都市計畫特定工廠分布樣態以位於農業區為大宗，未來若國土功能分區公告實施，是否需先行完成該都市計畫所屬之國土計畫檢討（即農 5 變更為城 1）後，始能進一步進行都市計畫特定工廠土地合法化。

3. 土地所有權人：

(1) 其所有土地因依通案性劃設條件劃設為適當國土功能分區及其分類,仍受國土計畫法第 32 條、全國國土計畫第九章之土地使用指導事項、國土計畫土地使用管制規則(草案)等的保障，保留其建築權利或依法給予適當補償。

(2) 劃設原則透明化，能使一般民眾更易理解土地用途差異，降低不確定性。對於仍有農業生產需求的土地所有權人而言，劃為農 5 可確保農業資源投入，保障其農業使用利益，而部分土地所有權人可能認為劃為農 5 造成土地利用受限，則需透過更多補助、誘因或溝通來降低反彈；而對於無農業使用事實的土地所有權人而言，劃入城 1 則可提供較大利用與發展彈性。

十、議題 18：補充漲價歸公之土地開發衡平機制

(一)疑義/可精進面向

探究許多國土計畫爭議議題（諸如國土功能分區劃設、農業權等）背後，討論核心均指向「利益衡量」。土地規劃或開發變更涉及地價與使用價值變化差異，攸關人民財產權、居住環境，甚至民眾生存權與健康權，因而有必要建立增值回收、權益保護之衡平機制。過往內政部營建署於 107 年度「國土計畫重要議題－土地使用規劃及開發利得相關義務負擔機制研究」，將土地增值區分為：**不勞而獲的「自然增值」、由私部門投入勞力資本申請使用計畫開發的「人為增值」，以及政府規劃作為引致的「規劃增值」**，據以討論開發利得與義務負擔的合理分配。

而實際市場亦呈現規劃與分區調整對地價之明顯影響。以天下雜誌 2025 年 4 月 16 日報導為例（圖 2.3.9），全臺被劃入城鄉發展地區的農地價格翻倍成長，臺灣本島城鄉發展地區農地價格漲幅前五大鄉鎮，最高甚至有三個鄉鎮農地價格漲幅逾十倍；反之，維持農用的農地，近五年地價則平均下跌逾二成，造成「一樣農地、兩樣情」。此突顯**國土計畫的規劃所創造的地價暴利現象，若缺乏妥適之增值回收機制，易衍生爭議並放大社會不公平感**，有必要建立相關衡平機制。

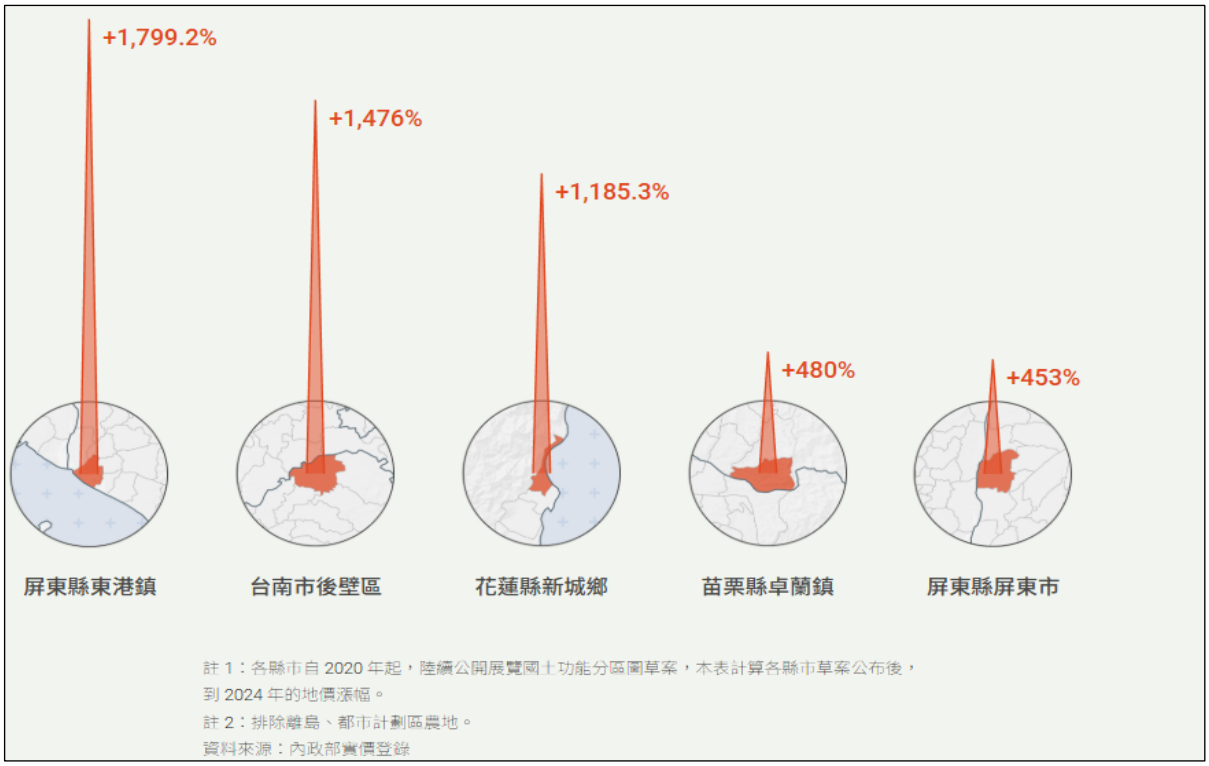


圖 2.3.9 台灣本島城鄉發展地區農地價格漲幅前五大鄉鎮

資料來源：天下雜誌 https：//reurl.cc/GN5ovx

(二)國土署初步政策方向

目前國土計畫尚未設立針對規劃增值之回饋機制，然根據過去 107 年度營建署（現國土署）曾委辦之「國土計畫重要議題－土地使用規劃及開發利得相關義務負擔機制研究」研究報告，已將土地價值變化來源細分為三類：自然增值、人為增值與規劃增值。

1. **自然增值**：指因整體市場因素或地區發展趨勢所帶來的土地價格上升（如交通建設完善、區域發展成熟等）。根據憲法第 143 條第 3 項規定，此部分增值會由國家徵收土地增值稅，以落實「漲價歸公」原則，即將非因個人勞力資本投入而產生之價值歸公，由全民共享。
2. **人為增值**：指土地所有權人或開發商因投入勞力資本所促成之土地價值提升，如申請使用許可後調整土地使用項目、方式與強度，進行建築或基礎設施建設等，非屬土地增值稅（自然增值）課徵對象。然此類開發行為可能會帶來外部性負面影響，如公共設施服務水準下降、需求增加或對環境產生衝擊，因此應透過繳納開發影響費或國土保育費等，將外部成本內部化，屬「開發義務負擔」範疇。
3. **規劃增值**：指土地因政府主導之規劃行為所導致之土地價值提升，如分區變更、分區下之分類調整，使其所有權人或開發者將因此獲得之增值利益。由於目前缺乏對此部分增值之回收機制，此部分增值利得未能有效回饋社會，恐會加劇土地炒作及利益分配不均問題。

因此，於國土計畫推行過程中，若不補足規劃增值回饋機制法制缺口，將面臨以下問題：首先，公共規劃所創造之利益，可能集中於少數土地所有權人或開發商，導致土地炒作，加劇社會不公平感；其次，若規劃增值若未經回收，相關增值成本可能會轉嫁至全體納稅人，除增加政府財政負擔，亦錯失將部這些增值利得用於公共建設與環境改善機會。基於此，該研究提出建立規劃增值回饋機制，核心原則應考量以下幾點：

1. **受益者付費與公平分配原則**：規劃增值係源於政府規劃行為所創造，應基於「受益者付費」與「公平分配」原則，建立制度要求土地所有權人或開發者等相關權利人，將部分規劃利得回饋社會，避免利益集中於少數人手中，確保由公共規劃所創造之利益能夠惠及更廣泛之社會群體，維護社會公平正義。
2. **既有稅費制度之區別與銜接**：規劃利得回饋應與土地增值稅、開發影響費、國土保育費等現有稅費制度區分開。土地增值稅反映因市場價格變動帶來之自然增值，課徵主體為土地所有權人；開發影響費則用於補償開發行為所導致之公共設施需求等外部性負面影響，課徵主體為開發商；國土保育費則屬「環境公課」，避免開發行為導致環境、國土資源損耗由全民負擔，課徵主體為肇因者。然規劃利得回饋著眼於政府規劃所直接創造之利益，因此需要明確劃分其課徵範疇，避免性質混淆與課徵重疊。而針對部分可能產生重疊或競合之費用項目，應設計排除或抵充機制：

(1) 農業用地變更回饋金：於城鄉發展地區第 2 類之 3 範圍內，土地使用許可涉及農地轉為非農業使用，建議不用另外繳納農業用地變更回饋金，因規劃利得回饋金可取代農業用地變更回饋金，避免重複課徵。

(2) 產業園區土地變更回饋金：由於《產業創新條例》第 34 條已明定，產業園區土地使用分區變更不受《區域計畫法》第 15-3 條開發影響費收費限制，此規範立法意旨似乎在於認定其性質與開發影響費所屬的開發義務負擔重疊，因而予以排除。惟在規劃利得回饋制度中，仍需釐清此類案件與

規劃利得回饋金的關係，避免不同法源規範下的重複課徵或規避情形。因此，建議與經濟部共商後確定適用原則。

(三)國外案例參考

1. 他山之石-英國與澳洲之規劃利得機制

「規劃利得回收」(betterment levy)指的是土地因公共部門的都市計畫、分區變更、公共建設投資或基礎設施改善而產生增值時，政府依據公平負擔與土地正義原則，對受益土地所有權人回收部分未經私人努力即產生之增益（unearned increment）之制度。其核心在於，土地價格之提升並非來自地主之投入，而是源於公共決策與公共投資，因此該增值利益本質上屬於「公共創造的增益」，不應由私人單獨取得。Betterment levy 的法理基礎主要包含三項：其一，基於「公平負擔」（fair share）原則，土地因公共規劃而受益者應合理回饋社會，以避免少數人獨享公共資源所帶來之價值；其二，基於「外部增益內部化」（internalizing public increment），透過回收部分利得，使公共部門得以再投入公共設施與空間改善，形成正向循環；其三，基於「土地正義」（land justice）理念，藉由調整土地增值利益之分配，使土地資源不致因規劃而強化既有不平等。與美國之 Impact Fees（關聯費）不同，Impact Fees 著重於「成本回收」——即補償開發行為對基礎設施所增加之負荷；而 betterment levy 之目的則在「利益分享」——將因公共政策而自然產生的增值利益，在私人與公共之間重新分配。因此，betterment levy 常見於都市發展法制中，作為規劃變更、容積提升或公共投資伴隨之制度工具，用以確保公共決策所創造的增值效益能合理回饋地方社會與財政，而不致使私人無代價取得額外土地利益。

國際上關於規劃利得回收之制度，以英國、澳洲最具代表性。英國自 1947 年《Town and Country Planning Act》首次引進 betterment 概念以來，即強調土地增值係由公共規劃創造，因此應由受惠者回饋社會，包括以協議式方式取得規劃利得之 Section 106 Agreement，以及以固定費率徵收之 Community Infrastructure Levy（CIL），兩者皆以「公共規劃創造之增益應回收」為核心。澳洲則採地方政府主導、州政府授權的分權模式，各州均具有明文法令支持利得回收，例如新南威爾斯州（NSW）的 Planning Agreements 與「Value Capture」政策，允許政府在軌道建設、都市更新與分區提升時，依協議或法定機制向受益土地收取回饋，以反映政府投資所創造的增值利益。澳洲的特色在於彈性高、協議常態化，並可採金錢、土地或公共設施提供等形式。

2. 短期之機制-行政協議？

規劃利得回饋金之核心乃基於成長管理與土地正義，回收因公共規劃行為所創造的土地增益。然而，此種金錢給付義務在法律性質上多被視為「公課／特別公課」。若希望推動規劃利得制度，現階段可行方向或可學習英國與澳洲之開發協議。然而需要注意的是，英國有中央立法、澳洲有地方立法。行政協議（行政契約）因具彈性高、程序透明、可由個案累積制度化模式等特性。若是採取個案協議制度可以在短期內即可建立完成。其缺點

是：透過行政協議方式辦理，將會因為個案不同有不同之收取方式，未有統一之具體規範，導致個案或縣市之差異。更重要的是，單純之協議未有法律基礎，縣市政府要求所有權人繳納回饋金，可能是變相之「強制義務」，可能有違反法律保留問題。

另建議可以由地方政府以「自治條例」方式來規定，透過自治條例強化其法律之基礎。惟其缺點就是未來要建立「特別公課」制度，並且一部或是全部繳納入國土永續基金將具一定難度，故建議以中長期修法為主。

(四)政策可行性及學理邏輯研析

1. 考量政策可行性之相關研析

自臺灣法制面觀察，現行《都市計畫法》、《區域計畫法》、《國土計畫法》三套制度之功能定位各有不同：

(1)《都市計畫法》：第 27-1 條第 1 項即屬「規劃變更利得回饋」制度屬性。其規定當土地權利關係人依《都市計畫法》第 24 條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依《都市計畫法》第 26 條或第 27 條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，回收因計畫變更所產生之增值利益。

(2)《區域計畫法》：第 15-3 條第 1 項規定「申請開發者依第 15-1 條第 1 項第 2 款規定取得區域計畫擬定機關許可後，辦理分區或用地變更前，應將開發區內之公共設施用地完成分割移轉登記為各該直轄市、縣（市）有或鄉、鎮（市）有，並向直轄市、縣（市）政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用；該開發影響費得以開發區內可建築土地抵充之」。雖開發許可性質屬「使用分區變更」，但《區域計畫法》要求提供之公共設施用地並繳交開發影響費，著重「補償開發對公共設施服務水準之外部衝擊」，其性質不同於《都市計畫法》「規劃變更利得回饋」。

(3)《國土計畫法》：第 28 條明定使用許可下，中央主管機關應向申請人收取辦理國土保育有關事項之用之國土保育費，直轄市、縣（市）主管機關應向申請人收取改善或增建相關公共設施之用之影響費（區外公設）。另第 29 條第 1 項第款規定應將使用計畫範圍內之公共設施用地完成分割、移轉登記為公有（區內公設）。其目的在因應使用許可對環境與公共設施服務水準之衝擊；且法律明定使用許可不得變更國土功能分區或其分類，因此其本質與回收規劃變更利得之《都市計畫法》、及開發許可使用分區變更之《區域計畫法》有所不同。

另《國土計畫法》第 15 條第 3 項允許透過計畫通盤檢討或適時檢討變更調整功能分區及其分類，如由直轄市、縣（市）國土計畫或鄉村地區計畫變更，將低度或農業使用分區調整為較高度或集約之使用分區（如城鄉發展地區）。此類變更於性質方面與《都市計畫法》第 27-1 條所處理之「規劃變更利得」相近，然《國土計畫法》並無相應變更利得回饋機制，恐導致規劃利得過度流向私部門，而新增之公共設施與國土保育等成本卻轉由

政府承擔之不公平現象，與成長管理所強調之自然環境承載力、公共設施服務水準與財務負擔平衡立法目的背離。

綜上，建議未來於國土計畫層級，除延續對影響費、保育費之「外部成本內部化」分攤外，尚需就「規劃（分區）變更所生之增值利得」建立回饋機制（如計算基準、回饋對象與用途、抵充方式等），以完善利得回收與成本分攤，調處各種利益使其得以處於衡平狀態。

2. 強化學理基礎、邏輯論述之相關研析

過去相關研究多聚焦於「大面積」開發行為，其回饋機制已相對成熟，如透過使用許可程序，已設有影響費、國土保育費之課徵。因此，**本議題之討論重點，轉而聚焦目前制度較薄弱之「小規模」用地變更回饋機制**。

惟小規模用地變更之樣態複雜，若直接就「國土功能分區分類變更」之土地課徵規劃利得，恐有爭議。以農業發展地區第四類變更為城鄉發展地區第二類之一之國土功能分區分類為例，其土地使用強度並未因分區變更而有提升，且分區變更之公告，亦不必然代表後續開發行為之實現。於此情形下，若即行課徵規劃利得，將欠缺充分理據，並可能引發公平性疑慮。

另若改以「土地使用強度提升」作為課徵規劃利得之判斷基準，仍存在許多限制。其一，鄉村地區土地交易本就不頻繁，當市場流動有限、缺乏實際交易作為價格形成基礎之情況下，即便土地使用強度提升，亦未必即反映於地價上漲；其二，即使使用強度提升，不同區位所產生之土地價值亦有差異，僅以使用強度作為判斷基準，仍難對應實際規劃利得；其三，若土地所有權人於土地使用強度提升後，仍維持原土地使用強度提升前之使用行為，未進行土地交易或開發行為，卻僅因法定使用強度增加即遭課徵，恐將引發強烈反彈，亦欠缺正當性基礎。

綜上可見，規劃利得回饋於小規模用地變更之適用，於實務操作仍涉及諸多細節與爭議，且不同個案間亦具差異，難以一體適用。基此，建議採循序推動方式，短期優先自爭議相對較低之樣態著手，降低政策推行阻力。透過**聚焦於「權利實質提升」（如調整土地使用項目、使用強度、既有使用行為合法化、非可建築用地轉為可建築用地者）之情形，釐清規劃利得課徵之判斷基準與課徵時點。初步建議可優先以「鄉村地區計畫」相關個案為試行對象**。此類計畫多涉及長期存在之土地使用問題，若其內容具地方所需之公益性，並經目的事業主管機關支持，即可透過納入鄉村地區計畫程序，要求提供相應回饋，以換取土地使用之合法化或更高強度、更多項目之使用。

(1) 課徵之性質

按公法上之金錢給付義務，包括稅捐、規費、受益費及特別公課等，原則上係指國家或其他公法人，為獲得收入之目的，依據公法法規，所請求之一切金錢給付。然稅捐、規費、受益費及特別公課雖同為公法上之金錢給付義務，惟其概念仍有差異。「小規模」用地變更之規劃利得回饋機制並非稅捐、規費、受益費之性質，因此建議可以界定為「特別公課」，亦即係國家為一定政策目標之需要，對於有特定關係之國民所課徵之公

法上負擔，並限定其課徵所得之用途（法務部 104 年 09 月 30 日法律字第 10403511360 號參照）。

司法院釋字第 426 號解釋理由書針對特別公課認為「特別公課既係對義務人課予繳納金錢之負擔，故其徵收目的、對象、用途應由法律予以規定，其由法律授權命令訂定者，如授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許。」因此，特別公課建議仍應該有法律明文的規範並且授權訂定法規命令，始符合法律保留原則。

(2) 課徵之原則-成長管理

成長管理係以確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟效益並維護社會公義為核心目標。其制度精神在於於城鄉發展過程中，綜合考量自然環境承載力、公共設施服務水準與財務負擔、使用權利義務及損益公平性之均衡，以及不同利害關係人的損益公平，以規範國土因為規劃致使土地變更為更高開發強度之情形，其使用權利與受益程度增加，應建立更具有公平性之利益均衡機制。開發之總量、型態、區位與時序，藉此落實國土整體與有效利用。

在國土計畫下，土地分區或使用地類別若因規劃行為而變更為更高開發強度，雖可提升土地使用權能並增加地主之可得利益，但此種「增益」並非源自地主本身投入，而是源自公共部門透過政策制定、基礎建設投資與整體空間配置所創造，性質上屬於典型的規劃利得（planning gain）。為達到社會公平與財政正義，並避免私人獨占公共決策所創造的增值效果，應建立一套具有預測性、透明性與公平性之利益回饋機制。此一回饋金制度具有下列正當性基礎：

A. 公共介入創造增益之「未經由私人努力所得利益」應適度歸公：土地價值因公共決策或公共投資提升，本質上屬「非勞力所得」（unearned increment），國家得依比例回收部分增益，以反映規劃行為之社會成本與公平分配原則。

B. 維護城鄉發展外部成本之公平負擔：使用強度提高將增加交通、排水、環境風險與公共設施容量負荷，其外部成本不應由社會其他成員承擔。透過回饋金，可使受益者合理負擔新增的公共設施興建成本。

C. 落實土地正義與避免規劃利得私有化：國土計畫的本質是公共資源配置，若土地因變更分區而獲利，卻無回饋義務，將造成受益不均與社會不正義。回饋金制度可避免「地價由公部門努力帶動，收益卻為私人全部占有」之不公平現象。

D. 促進國家財政健全與公共建設自償性：回饋金可作為新增公共設施的財源，降低政府財政壓力，使國土計畫具備永續財政之支撐基礎，避免以一般納稅人負擔特定地主的開發利益。

(3) 應優先課徵處理樣態說明

以臺東縣鹿野鄉鄉村地區整體規劃為例，該鄉和平聚落因面臨公共活動空間不足、居住環境擁擠、文化傳承及產業經濟發展需求等課題，有必要透過整體性聚落規劃，改善居住品質與公共設施條件，並結合中興崗

哨之觀光潛力，帶動部落文化保存與在地經濟發展。另就產業而言，當地部分茶廠業者早期於自有農地內設置茶葉加工室，隨經營規模擴大，其設施規模已達工廠標準，致多數製茶廠現況使用行為與現行管制規則不符，衍生違規使用問題。此外，鹿野高台為該鄉重要觀光旅遊據點，其南側周邊地區因土地使用編定多屬農牧用地，現況所需之商業、餐飲及休憩等觀光衍生機能，多有違法使用疑慮，難以於既有制度下合法經營與管理。

為回應前述地方生活、產業與觀光發展需求，該地區於符合全國國土計畫及相關上位計畫與法令前提下，藉由《國土計畫法》第 22 條至第 24 條所定之法定工具，納入鄉村地區整體規劃程序，透過計畫方式處理土地使用問題。其作法包含：

A. 將聚落周邊具居住潛力之土地，優先調整為「農業發展地區第四類（原）」，以賦予合法建築權利；並以因地制宜方式另訂管制規則，針對中興崗哨及文創市集等節點，容許文化經濟與觀光相關設施使用。針對涉及土地使用強度提升之行為，明確要求負擔相應公共設施用地或繳納代金之回饋。

B. 另就製茶產業部分，有條件放寬製茶廠得於農業發展地區第一、二、三類申請使用，以解決既有土地使用非法問題，並為避免失序發展，全鄉同步設定申請總量上限（約 3 公頃），個別案件以 0.5 公頃為限，採使用許可制辦理，要求業者設置必要服務設施，並負擔公共設施用地、影響費或國土保育費。

C. 至於鹿野高台地區，針對民國 110 年臺東縣國土計畫發布前即已實際經營餐飲、零售等使用行為者，得檢討變更編定為遊憩用地，以導正土地利用現況，並應依《農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法》及《山坡地開發利用回饋金》相關規定，繳交農地變更回饋金（約公告現值 50%）及山坡地開發回饋金（約公告現值 6%），或提供一定比例停車空間作為回饋，以因應地方公共需求。

前述作法，係透過明確規範開發義務負擔與規劃利得回饋機制，作為換取管制規則放寬及既有使用合法化之等價設計。基於臺東縣鹿野鄉鄉村地區整體規劃經驗，後續鄉村地區計畫中，**建議將「應優先課徵處理樣態」區分為「開發義務回饋」與「規劃利得回饋」兩個層次**：對於一定規模以上或性質特殊之土地使用，採使用許可制課徵開發義務負擔；至於其他透過另訂管制規則或變更用地（或分區）之案件，考量**現行《國土計畫法》及相關子法尚未建立明確規劃利得回饋課徵機制，短期內尚難直接據以課徵，爰建議參考《非都市土地使用管制規則》第 19 條之規範精神，採行政契約方式辦理**。

該方式即由申請人與直轄市、縣（市）政府簽訂協議書，將土地使用項目或使用強度之調整、既有使用行為合法化，與相應規劃利得回饋義務連結。由於土地所有權人係基於取得更高使用彈性或使用合法化之利益，自願與主管機關締結協議，此作法得以將原本可能引發爭議之課徵問題，轉化為基於雙方合意之契約關係，並可透過公證程序確保其法律效力。該

機制不僅有助於達成土地使用項目或使用強度之合理調整，亦能有效導正既有土地使用不合法問題，作為小規模規劃利得回饋制度優先試行之具體樣態。

表 2.3.17 臺東縣鹿野鄉鄉村地區整體規劃之回饋機制類型說明表

類別	規劃內容	回饋形式	回饋理據
開發義務負擔	◆茶廠輔導合法化	◆採使用許可方式開發，提供公共設施用地、影響費、國土保育費等	內部化開發外部成本
規劃利得回饋	◆和平聚落規劃 ◆鹿野高台農牧用地變更為遊憩用地	◆回饋公共設施用地、繳納代金 ◆繳交農地變更回饋金 ◆繳交山坡地開發利用回饋金	回收因計畫變更產生之利得

(4) 課徵判斷基準、時點與方式

承接前述案例，規劃利得回饋之課徵，宜回歸**土地所有權人是否因計畫調整，取得新增或擴張之土地使用權利**。爰此，課徵基準應以「土地使用權利是否提升」作為判斷基準，並限於具可行使性與相關經濟利用可能性之情形。反之，若僅屬國土功能分區分類之形式調整，未伴隨土地使用項目、使用強度、合法性或可建築性質之提升，或僅屬中長期願景式之計畫構想（未來發展地區），**尚未賦予可立即行使之權利者，原則上不宜作為規劃利得回饋之課徵對象**。包含下列各類之一者，始具課徵正當性：

A. 土地使用項目放寬：因納入鄉村地區計畫另訂土地使用管制規則，使原本不容許或限制之土地使用項目，得以合法容許者。

B. 土地使用強度提升：因鄉村地區計畫調整，使原土地於建蔽率、容積率取得高於原管制規則之使用強度者。

C. 既有違規使用行為合法化：原屬違法或不符土地使用管制之既有使用行為，因納入鄉村地區計畫另訂土地使用管制規則調整，而取得合法使用地位，並得以持續經營或使用者。

D. 土地自不可建築用地轉為可建築用地：如原屬不可建築之農牧用地土地，因計畫調整、分區檢討或附條件許可，取得建築、設施設置或特定開發使用之權利者，致使土地使用可能性與經濟價值發生改變者。

基於前述課徵基準，規劃利得回饋之課徵時點，宜與土地使用權利實質發生或啟動行使之時點連結。考量小規模用地調整案件之樣態多元，且各類權利取得之程序與時程不一，**建議採個案簽訂協議書之行政契約方式辦理，並將課徵時點原則性訂於土地所有權人「實際取得可行使之土地使用權利前」**，即以取得使用許可或應經申請同意使用之核准、建築許可、開發許可，完成合法使用登記或取得營業許可，或其他足以實現開發行為或完成既有使用合法化認定之處分。

課徵方式可考慮採取兩階段設計。第一階段，係於土地因計畫調整而具取得較高土地使用權利之可能時，先行課徵一次「最低基本回饋」。透過於分區分類調整或另訂管制規則即引入成本機制，使土地所有權人明確知悉土地使用權利之提升並非無償取得，藉以抑制僅為取得規劃紅利而進行之囤地投機行為；第二階段則為實質開發利益實現或既有使用合

法化完成時，即待土地所有權人取得足以實現開發行為或完成合法使用相關處分時，再依該階段之土地價值，補足第一階段至實際開發所產生之土地價值差額，此階段應透過專業估價，反映土地因開發或合法化所獲得之利益。前述兩階段課徵時點之設計，如套用在「鄉村地區計畫」，第一階段即為「鄉村地區計畫公告實施時」、第二階段即為「申請應經申請同意或使用許可核准時」，其中公告實施階段可針對涉及使用分區或使用強度調整者先進行原則性估算，申請核准階段則併同使用許可或應經申請同意程序，由申請人於繳納相關規費時一併繳交回饋金或代金，以利徵收與審查流程整合。

至於僅因計畫調整而**具潛在土地使用權利提升可能性，惟尚未**實現開發或合法化之案件，原則上宜先行列管，暫不進入第二階段課徵，俟其權利實際發生或行使時，再依前述機制辦理。

(5)初步建議其他不需課徵樣態

倘土地之國土功能分區分類或管制規則之調整，並未實現土地所有權人取得新增或擴張之可行使土地使用權利，而僅屬「糾正錯誤」、「權利存續之銜接」、「全國性普遍調整」，或出於「國家重大利益且具備公益性與必要性」時，建議該土地不宜納入規劃利得回饋之課徵對象，說明如下：

A. 原《區域計畫法》時期即為合法可建築用地

此類情況係屬「既有權益之保障與延續」，如原《區域計畫法》下之甲、乙、丙、丁種建築用地等可建築用地，這些土地本就擁有興建建築之權利。當這些土地於國土計畫實施後，轉換至相應國土功能分區分類，即便其被劃入如國土保育地區等土地使用管制較嚴格之分區，為保障其於《區域計畫法》既有合法土地使用權益，土地之合法使用原則上不會改變。因此，針對這些土地，若後續規劃因直轄市、縣(市)主管機關定期通盤檢討而將其變更為「城鄉發展地區」，雖其所屬之功能分區改變，但土地所有者並未因此獲得新開發建設權利，亦未因規劃變更而產生明顯土地價值增長。故應將其排除於課徵範圍之外。

B. 國土功能分區改變屬因目的事業主管機關相關公告範圍調整

當國土功能分區分類之改變係因目的事業主管機關調整法定範圍所引起（如環境敏感地區、特定水庫集水區範圍等），從而恢復其開發建設權利，此類情況應排除於規劃利得回饋課徵範圍外。因該土地變更係基於國土保育或管理之公益性政策調整，並非政府因為規劃而產生之變更，進而創造或賦予土地所有權者新開發建設權利。同理，若因地籍圖重測或行政區域等調整之邊界變化所致結果，亦不應予以課徵。

C. 基於國家安全或公共利益，政府主動規劃之分區變更

若政府基於國家安全與公共利益需求，如興辦國防及重大之公共設施或公用事業計畫（社會住宅、水庫、大眾運輸場站等），主動將如農業發展地區第四類等非可建築用地轉為城鄉發展地區等可建築用地之分區分類，應排除於規劃利得回饋課徵範圍。

因此類變更之目的係為實現國家安全與公共利益，而非讓土地所有者從中獲利。於這種情況下，課徵規劃利得回饋不僅無其必要，反而會背離該回饋機制設計初衷。

D. 因行政或製圖錯誤之更正

於國土功能分區劃設過程中，若主管機關發現原始國土功能分區分類存在「明顯劃設錯誤」（如誤將都市計畫區之可建築用地劃為國土保育區），後續經土地所有者提出異議或政府自行清查後，依法更正回正確分區分類時，該更正行為僅為「恢復土地原有權利」，而非賦予新開發建設權。因此，此類更正不應納入課徵規劃利得回饋範疇。

(五)後續具體精進措施建議

1. 納入中長期全國國土計畫內容研擬方向之相關建議

考量本次全國國土計畫通盤檢討之整體目標及三大重點方向，現階段係以：「(一)因應各目的事業主管機關之空間發展需求，強化部門空間發展策略對土地使用之指導方式，進而調整國土功能分區之劃設條件及土地使用指導事項；(二)因應地方實際需求，強化各級國土計畫對於鄉村地區計畫之銜接及指導性；(三)因應近年來氣候變遷之影響，強化國土風險治理、環境敏感地區資訊公開之策略」等三大方向為優先，爰有關利得回饋機制之規劃與配套措施，因涉及土地開發利益分配、相關法制建構、財政制度設計及中央與地方權責分工等層面，尚需跨部會協調及長期研議，暫不納入本次全國國土計畫通盤檢討之調整事項。至本計畫對於該議題所涉之建議與意見，建議納入中長期全國國土計畫內容研擬方向之相關建議。

基於前述所列之應優先課徵處理樣態，建議後續可考量納入中長期全國國土計畫之適當章節中，明確界定該回饋機制之適用對象、判斷基準與處理方式。初步建議，規劃利得回饋之標準應依個案性質彈性調整，因倘設置全國統一回饋標準，恐反向抑制合理開發行為，甚至導致開發行為畸形：如於開發潛力有限、公共設施需求較低之地區，過高之回饋標準可能使原本可行之開發案因成本過高而無法實現；反之，若回饋標準設定過低，並適用於高強度開發地區，則可能無法有效回收因規劃調整所產生之利益，反而增益公共服務品質負擔。考量目前規劃利得回饋尚未於母法中明確授權，因此建議於修法前之過渡階段，可考量先由全國國土計畫納入規劃利得回饋之原則性說明，包含以「土地使用權利是否實質提升」作為課徵判斷基準、以「權利發生或啟動行使」作為課徵時點，以及採個案處理之基本精神；並授權直轄市、縣（市）國土計畫，於符合全國指導原則前提下，針對特定區位之分區分類調整或另訂管制規則案件，透過計畫要求簽訂協議書之行政契約，以回饋公共設施用地、繳納代金，或依法規規範繳交變更或開發利用回饋金等手段，作為修法前因應規劃利得回饋之過渡性機制。

2. 長期整體制度面相關建議

(1)修法

後續長期而言，則建議應修訂《國土計畫法》建立相關回饋金收取辦法，以完善回饋機制。由於涉及回饋金收取之權力行使，需有足夠法律授

權基礎，故後續可增訂《國土計畫法》15-1 條，以及修訂 44 條第 1 項規定。例如於第 15-1 條，建立透過國土計畫分區分類變更，應課徵規劃利得之基礎、規劃利得回饋之課徵範疇、計算基準與時點、核課、繳納方式等，並且授權訂定法規命令，明確規範規劃利得之應遵循事項。

此外，建議同時檢視《國土計畫法》第 44 條中關於國土永續發展基金之運用。例如考慮賦予地方政府權利處理「建設」需求，並明確規劃回饋金使用方向，如考慮設立專門之「公共設施」專款，或將回饋金全部或部分納入現有「國土永續發展基金」，再由基金來支持公共設施之建設與維護。

(2) 宣導

分階段針對土地所有權人、開發商、一般民眾等進行全面宣導。首先應就專家學者、機關代表以及縣市政府部分召開多場共識會議，建立規劃利得之立論基礎與共識。再持續透過多元管道提升制度透明度與接受度，如建置官網專區（提供下載相關操作手冊、案例集與常見問題 QA 等）、社群媒體、說明會等，傳達規劃利得回饋金之核心要素，包含認定標準、計算方式與課徵時點、資金流向等。此外，每年應發布公開文件，揭露資金來源去向、公共設施建設進度、在地受益指標與地價穩定度，提升制度接受度並抑制投機炒作，增強社會對該制度之信任。

(六)國土計畫與區域計畫制度比較

現行《區域計畫法》已透過要求開發商提供公共設施用地與繳交開發影響費，補償開發對公共設施服務水準之外部衝擊；已公告實施之《國土計畫法》亦就使用許可對向申請人收取影響費與國土保育費，以回應環境與公共設施服務水準之衝擊。然前述兩者之本質均在於將「外部成本內部化」，與「規劃利得回饋」之目的與對象有所不同。建議可以強化國土計畫規劃利得回饋具以下優點：

1. **明確將規劃增值利得回饋社會：**明確規範凡由政府規劃行為使土地開發建設權利自無到有，所產生之增值利得，應回饋社會，避免這些利得集中於少數土地權利關係人，減少無償暴利與社會不公平。
2. **抑制土地炒作：**透過對規劃增值進行回收，可抑制市場土地炒作現象，穩固土地價格，減少因規劃引發之不公平現象。
3. **明確課徵範疇與避免重複課徵：**明確區分各種增值類型（如自然增值、人為增值、規劃增值），確保規劃增值回饋金與現有土地增值稅、開發影響費、國土保育費等稅費制度不會重疊，避免對同一土地課徵多次回饋金。
4. **加強地方政府財政自主性與建設能力：**將部分規劃回饋金納入「國土永續發展基金」或考慮設立專項基金，用於地方公共設施建設，不僅可加強地方政府財政自主性，亦可確保回饋金之使用流向，支持基礎設施之提升與環境之改善，提升社會整體公共福祉。

(七)初擬策略對於不同權利關係人之效益分析

1. 國土署：

(1)作為國土計畫制度之中央主管機關，若將不可建築用地轉變為更高強度土

地利用開發之分區分類，所產生之利得納入回饋，將可填補現行《國土計畫法》中對「規劃增值」之規範缺口，提升制度公平性，從而避免規劃利益過度集中在少數人手中。

(2) 此回饋可能將為國土永續發展基金提供額外財政資源，可支持其他公共建設與國土保護工作，從而減少政府財政負擔，確保規劃創造之增值能夠回饋社會。

(3) 此機制於推行過程中可能會面臨土地所有人或開發商之反彈，需建立相應溝通管道，以於法治可行性與市場接受度間找到平衡。

2. 縣市政府：

(1) 作為國土計畫落實與執行之主責單位，地方政府可將回饋金用於地方公共設施建設、基礎設施維護、國土保護等工作，提高地方政府之財政自主性，並促進城鄉均衡發展，提升地方生活品質與福祉。

(2) 可作為土地開發引導工具，透過合理之課徵標準，抑制土地投機行為，協助地方政府控制土地開發之密度與型態，並做出更具永續性之開發決策。

3. 土地權益關係人：

(1) 土地所有人或開發商：若回饋資金用於改善當地環境、提升基礎設施或公共設施建設，土地所有者或開發商可間接受益。除規劃所產生之土地增值，當地之環境改善與基礎設施之提升將進而提升該地區之吸引力，將可能再進而推動土地價格之上升，實現土地開發正向循環。

(2) 一般民眾：

A. 規劃利得回饋之課徵除可解決土地變更過程之土地炒作疑慮，該回饋金將可用於提升公共設施與環境品質，有助於縮小貧富差距，減少社會矛盾與不公平，促進社會的和諧與穩定。

B. 用於改善當地基礎公共設施等，可直接增進居民生活品質，提高居民滿意度，並對當地社會之發展具長遠積極影響。

C. 若該回饋資金用於改善當地環境等，可增益該地土地價值。

(3) 公民團體（如環保團體、社區組織等）：

A. 回饋金提供更多資金支持，使有更多資源投入至地方生態環境維護、公共設施改善等公益事業中，為地方社區與環境資源之永續發展提供保障。

B. 公民團體關注之核心問題之一係社會正義，當規劃利得回饋金有助於確保土地增值之利益能被公平分配，而不僅限於少數開發商或土地所有者，將有助於強化其對政策之支持。

十一、議題 19：強化目的事業主管機關推動國土復育促進地區策略

(一)疑義/可精進面向

儘管國土計畫法已訂有國土復育專章，給予目的事業主管機關實質推動復育工作的法源依據，卻面臨實質推動進展遲滯，其過程中仍存在多項疑義包括：

1. 法規與制度面

(1) 子法與配套規範仍有缺口

A. 經費規範不明：子法第 6 條雖要求復育計畫需載明經費及進度，但對於經費來源、基金支應方式及補償機制並未具體規範，缺乏對應的財務條款與資源挹注依據。

B. 土地使用管制機制不足：現行子法第 8 條之制度設計尚顯模糊，土管如何與復育計畫掛勾、是否以「加註」的方式反映於土管，抑或在復育計畫中直接撰寫並納入管制規範，均缺乏明確操作指引。尤其當復育地區跨越縣市邊界時，更涉及不同層級政府間權責與管制一致性的問題。若缺乏清楚的法制依據與程序設計，將可能導致復育計畫與土地管制脫節，影響計畫落實與執行力。

C. 檢討時程缺乏彈性：子法第 10 條雖規範復育計畫公告後，劃定機關每五年應通盤檢討一次。考慮到檢討週期設計恐不符專案特性，多數復育計畫屬短期專案，例如三年期內的工程或修復計畫。若僅依循固定的五年一檢模式，將無法及時回應專案進度或突發風險，致使檢討制度與計畫執行週期脫節。

(2) 範疇定義與風險尺度待精進

現國土計畫法第 35 條對六類地區之定義過於單一，忽略複合災害如地層下陷伴隨海水入侵、淹水等複合性災害之型態；條文亦偏重「嚴重地區」而非「潛勢地區」，易使實務端僅針對歷史災害熱點作業，欠缺前瞻性規劃精神。

2. 劃設與推動面

鑒於國土復育促進地區之劃設需依循必要性、迫切性、可行性等原則條件進行專案研究與技術篩選，程序繁複且缺乏明確操作性基準，致使地方與中央機關在區位判識與啟動時機上多有疑慮，鑒於最終核定版本中僅有雲林縣有納入原先劃設之國土復育促進地區，故綜整過去各縣市國土復育促進地區劃設歷程所面臨的問題及未劃設理由：

A. 劃設必要性與急迫性疑義：部分縣市風險已降、部會已編列經費分期治理、既有治理成效尚未盤點、既有制度是否足以達成復育目標等而導致判斷劃設必要產生疑義，如：桃園土石流潛勢溪流範圍遷居後，風險調降；雲林縣高鐵沿線劃設、彰化縣嚴重地層下陷地區討論過程中，提出若劃設地區已有其他單位實施相關計畫，或已完成階段性任務並達成目標成效，故提出部會對新增復育促進地區必要性之疑義。

B. 劃設範圍過大導致可行性疑義：於彰化、新竹等案例討論過程中，面臨劃設範圍尺度過大，恐超出財務承擔與執行能力，委員提及若僅訴

諸長期限制開發、缺乏工程、治理配套導致落地困難，建議縮減範圍並重估可行性與配套。

C. 劃設依據缺乏前瞻性：目前各縣市的國土復育促進地區劃設主要以歷史災害地區作為依據，較少運用潛勢圖資進行劃設。此外「流域有生態環境劣化或安全之虞地區」、「生態環境已嚴重破壞退化地區」以及「其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區」三類別，目前尚無縣市將其納入國土復育促進地區的分析與劃設中；目前土地復育規範要針對天然災害導致之地區，對於人為開發所產生的土地退化，僅在與法定復育範疇重疊時才可能納入復育工作，恐難以回應人為開發造成的長期國土風險。

3. 政策與治理面

(1) 國土復育促進地區劃定目的疑義：現行政策文件針對國土復育促進地區劃定目的，提及「以保育為主，禁止開發行為及設施之設置為原則」等敘述，除了亦導致地方社會認為權益受損，也易產生長期「不能動」之誤解。

(2) 財務機制與資源配置不清：國土復育促進地區的劃設常面臨權責不清、經費編列困難，例如於安全堪虞地區，需要研擬完善的安置及配套計畫，以及民眾因土地使用權益受限而反對等問題，可見復育計畫執行需長期穩定經費與專業人力，現行預算體制未明確納入支持，其國土永續發展基金規模與運用彈性恐難以支應多案並行，亦導致在財源未先行承諾的情況下，地方與目的事業主管機關缺乏啟動誘因推動。

(3) 缺乏專業人力支援與橫向聯繫整合經驗：國土復育促進地區計畫的規劃、劃設與復育工作需要有足夠的預算資源和專業人力支援才能具備可行性，農業、水利等部門在橫向聯繫整合方面缺乏經驗，及縣市政府各部門不知如何擬妥配套措施加以執行而導致推動困難。復育工作的推動責任雖屬目的事業主管機關主責，然多數單位對其角色定位不明或缺乏足夠動機與資源支持，復育計畫與其他部門計畫在時程與目標上的協調也存在困難，導致即使於國土計畫中提出建議區位，也難以有效落實後續復育計畫。

(二)國土署初步政策方向

1. 國土計畫法第 35 條規定國土復育促進得劃定地區，並於全國國土計畫中進一步訂定劃設原則，目前國土復育促進地區之劃設原則是否需調整(如附錄)、子法是否需再加強。

2. 劃設之後，目的事業主管機關需接手處理，提供政策資源(而國土署可提供部分國土永續基金資源，協助各部門)，應研提劃設區位之後續處理標準程序(如何促使目的事業主管機關接手投入)，或後續對於各部會之督導機制或應進一步跟其他部會談。

(三)政策可行性及學理邏輯研析

1. 考量政策可行性之相關研析

(1) 給予檢討期程彈性

國土復育促進地區的本質旨在積極治理和改善，而非靜態的常態性功能分區，較難以法遵循國土計畫法通盤檢討的時間軸，需要因應專案特

性，更頻繁、進行滾動式確認與評估，以配合其動態管理的特性，現行制度規定復育計畫須每五年通盤檢討一次，但實務上許多復育專案的期程僅有三年或更短，導致檢討週期與計畫執行週期不匹配。建議調整為「依專案期程設定自定追蹤頻率，並搭配底線規範模式，以確保檢討機制能隨計畫進度滾動調整，提升制度的彈性與適應性。

(2) 補強經費來源

現行制度僅依靠國土永續發展基金財源，恐不足以支應多案並行的復育工程。建議明確規範經費來源與分攤方式，例如結合年度總預算、特別預算、跨部會分擔與專款專用等模式，以整合跨部會財源，經費到位後再啟動復育專案，確保即財源到位、技術方案清楚、期程明確，以避免制度流於形式化。

(3) 補強劃設條件前期協商

現行復育計畫主要仍在地方政府執行，而中央應提供跨部會支援平台，初步建議應考量會商各相關中央目的事業主管機關，探討目前之國土復育促進地區劃設條件是否適宜，並加強其地區之定位、釐清其重要性與必要性，並視其需求採用法制、規劃手冊等配套工具或相關作業。

(4) 補強跨部會溝通機制

由國土計畫法之主管機關建立整合平台之任務編組，以利推動，再藉由整理出具體可行之策略與方案，會同各目的事業主管機關及地方政府共同推動，研擬復育計畫推動策略與分工、建置跨域協調與單一窗口機制、彙整與共享基礎資料、協調經費來源，並考量復育之執行主要仍在地方政府，因此不單中央須跨部會，也應建立中央及地方政府合作之平台。

2. 強化學理基礎、邏輯論述之相關研析

(1) 強化作為主動式國土修復與治理工具的政策定位

國土復育促進地區之政策設計，可進一步明確其作為主動式國土修復與治理工具的定位內涵。透過復育計畫的擬定與執行，依據國土劣化的程度、態樣，以及其與既有或潛在土地使用行為之關係，發展差異化、階段性且具策略性的修復作為。土地使用管理之相關禁止、相容與限制事項，應作為支撐修復目標之配套手段，協助引導國土空間回復其應有之環境功能與安全條件，而非僅作為單一目的之管制措施。

(2) 納入任務導向與期程規劃，發揮跨分區疊加運作之治理功能

國土復育促進地區可朝向任務導向與期程導向的治理架構發展，透過明確設定復育目標、執行階段與預期成果，使復育行動成為具體可操作、可評估之政策機制，在不改變既有分區體系的前提下，補充其於國土修復、風險降低與功能回復面向的政策工具性，提升整體國土治理在面對劣化空間與氣候變遷衝擊時的彈性與整合需求。

(四)後續具體精進措施建議

1. 納入中長期全國國土計畫內容研擬方向之相關建議

考量本次全國國土計畫通盤檢討之整體目標及三大重點方向，現階段係以：「(一)因應各目的事業主管機關之空間發展需求，強化部門空間發展

策略對土地使用之指導方式，進而調整國土功能分區之劃設條件及土地使用指導事項；(二)因應地方實際需求，強化各級國土計畫對於鄉村地區計畫之銜接及指導性；(三)因應近年來氣候變遷之影響，強化國土風險治理、環境敏感地區資訊公開之策略」等三大方向為優先，爰有關國土復育促進地區策略，暫不納入本次全國國土計畫通盤檢討之調整事項。至本計畫對於該議題所涉之建議與意見，建議納入中長期全國國土計畫內容研擬方向之相關建議，研提如下。

(1) 國土復育促進地區之定位及必要性

國土計畫法所定之國土復育促進地區，其性質為具目的性之綜合治理計畫，又具有選擇性執行之特性，針對具有明確復育目標之地區進行復育工作，故其必要性在於課題導向推動，以回應現行制度各目的事業主管機關無法有效處理的跨域性與複合性問題，包括：

A. 針對跨域整合與複合性災害

面臨如山崩、地層下陷或生態破壞等災害，當涉及多個主管機關權責而現行機制不足時，復育計畫得以整合空間治理與工程手段。

B. 對於安置與配套之權益處理

復育計畫可納入居住安全、遷居補償及社福支援等內容，以補足單一目的事業主管機關之行政能量。

C. 涉及土地使用管制事項

國土復育促進地區範圍應依復育工作需要，由直轄市、縣（市）國土主管機關配合檢討土地使用管制及相關法令規定，可依其特殊性訂定之禁止、相容與限制及土地使用建議事項。

D. 國土復育促進地區之劃定與復育計畫之推動，應以「備而不用」為核心理念，作為回應國土環境風險與空間危害之重要政策工具。其規劃重點應聚焦於已具體顯現或具高度急迫性的危害型態，針對可能威脅人民生命財產安全、重大公共設施運作或關鍵生態功能之區位，及早啟動復育與治理作為，以強化國土安全與環境穩定。

E. 強調具備動態調整能力，隨復育進程與治理成效而修正，使區位劃定與計畫內容能保持彈性與適應性，或因復育成果降低環境敏感之特質而變更為更有效使用之可能。

(2) 明定國土計畫主管機關與相關目的事業主管機關之立場及權責劃分

由國土計畫法之主管機關建立整合平台之任務編組，以利推動，再藉由整理出具體可行之策略與方案，會同各目的事業主管機關及地方政府共同推動，研擬復育計畫推動策略與分工、建置跨域協調與單一窗口機制、彙整與共享基礎資料、協調經費來源，並考量復育之執行主要仍在地方政府，因此不單中央須跨部會，也應建立中央及地方政府合作之平台。

A. 劃定協調階段：由中央主管機關（內政部）統籌協調有關機關決定，

共同確定各機關職掌範圍，若協調不成，則報請行政院決定。

B. 復育計畫擬訂階段：由各機關依其業務範疇與職能進行分工，明確載明執行事項、經費來源與進度節點，並建立跨部會合作與監督機制。

(A)復育計畫應由劃定機關主導，擬訂復育計畫，敘明復育目的與標的。

(B)涉及跨機關的工程治理、監測調查與經費配置，則需由中央主管機關整合各機關共同執行。

(C)若計畫內容涉及土地使用管制或法令修正，則應由各目的事業主管機關配合檢討修訂。

(D)安全堪虞評估與安置配套，則可由中央主管機關與地方政府共同執行，並須確保居民參與與同意程序。

2. 長期整體制度面相關建議

(1) 修法

A. 建議現行國土計畫法第 35 條以整合性韌性規劃觀點切入，納入複合性災害。

B. 建議現行子法第 6 條增訂「財務來源」條文，明列復育計畫應檢附財源組合方案（年度總預算、特別預算、跨部會分擔、專款專用等）。明定「國土永續發展基金」之支應原則與彈性運用範圍，並允許與其他基金（如災害防救、環境保護、農業發展等專責基金）跨領域整合。

C. 建議現行子法第 8 條增訂「復育計畫與土地使用管制聯動」條款，明確規範以土管加註或專章納入的方式銜接，並建立跨縣市協調程序，明定責任歸屬，跨縣市案件由中央統籌協調，地方政府執行並須定期回報進度。

D. 建議現行子法第 10 條規檢討週期改為依專案期程設定檢討頻率，並設底線規範，如三年期內之專案至少每年檢討一次；三年以上者至少每二年檢討一次；並保留臨時變更之快速程序，以因應變動性。

(2) 制度建立

增加「滾動檢討」制度，將專案進度、風險狀況與社會監督意見納入調整依據，確保計畫執行具滾動調整空間。

(3) 宣導

協助各縣市政府透過參與式溝通機制，於劃設前舉辦公聽會與說明會，廣泛蒐集不同面向的民意，並向民眾清楚說明復育計畫的目的與必要性。尤其要強調復育具有彈性期程規劃的特性，復育完成後將退場，不會長期凍結土地使用，以消弭民眾疑慮，搭配資金規劃建立配套的安置及補償機制，增進居民支持與配合度。

(五)國土計畫與區域計畫制度比較

1. 強化政策定位

補強舊制劃定目的「以保育為主，禁止開發行為及設施之設置為原則」，將復育地區定位為任務導向、期程搭配的治理工具，強調其核心在於積極

修復劣化國土、降低災害風險並創造再利用的可能，允許跨越並疊加於各類國土功能分區之上運作，更具彈性與整合性。

2. 彈性檢討機制

舊制在檢討週期與專案期程不匹配的問題，透過依專案期程設定自定追蹤頻率，並搭配底線規範的期程設計，依復育計畫尺度及需求，可隨進度滾動檢討與臨時調整，提升制度的適應性與前瞻性。

3. 強化先備條件

強調資源協調到位（例如年度總預算、特別預算、跨部會分擔、專款專用）、技術方案清楚（修復方法、範圍、工期、風險控管）、期程明確（日出日落機制並可視情調整）。確保專案具備資源、計畫與時程後方可啟動，避免制度流於形式化。

4. 強化前期協商與跨部會協調

補強跨部會協商與治理平台，要求中央提供跨部會支援與會商機制，將原先由國土部門建議之國土復育促進地區，改為自前期便由各部門單位檢討劃設，經適當之空間引導、提出個別部門之國土復育需求。以此避免復育工作難以落實、或權責不易釐清等可能疑義，確實推動國土復育促進地區之劃定及後續相關計畫，並透過法制設計與規劃手冊釐清定位與必要性，協助地方政府落實執行，改善舊制依循必要性、迫切性、可行性等原則條件進行專案研究與技術篩選，程序繁複且缺乏明確操作性基準。

(六)初擬策略對於不同權利關係人之效益分析

1. 國土署

建立明確的國土復育推動體系與標準流程，有助於國土署落實計畫引導土地使用的核心精神，補足國土功能分區管制體系中缺乏主動整治與生態修復機制的制度缺口。亦可透過跨部門平台的建構，強化中央對地方的策略引導與整合協調角色，進一步深化國土計畫體系的內涵與執行力。

2. 其他部會

藉由制度化的劃設流程與空間工具建立，部會可依據自身政策需求主動檢討潛在復育區位，轉化過往被動承接的角色，提升政策施行的主動性與地區劃定之必要性，確保後續復育工作之落實並推動相關作業。

3. 縣市政府

復育促進地區之推動機制可作為地方空間治理的整合平台，有助於縣市政府整體盤點轄內災害風險、生態破碎與土地退化等問題，並藉由中央政策協助，轉化為具體的復育行動與整備計畫。

4. 民眾

(1) 國土復育促進地區劃設與執行，將有助於減緩地方長期以來遭受災害風險、生態退化或土地濫用等問題所造成的空間與生活壓力。未來透過復育計畫的落實與公共參與機制的建構，也可提升民眾對土地復原與社區永續的認同與參與。

(2) 未來如遭遇大風災等極端事件，亦可直接啟動復育作業相關程序，無須另行擬定特別條例，即可迅速推動災後復原與重建工作，透過制度化機制提

升災害應變效率。

十二、議題 20：強化各級國土計畫對外溝通及共識形成之機制

(一)疑義/可精進面向

因應近年民眾自主意識抬頭且資訊取得媒介多元，以既有公展、公聽會等民眾參與形式較難取得社會共識。

(二)國土署初步政策方向

目前已規劃於後續全國國土計畫通檢時，將辦理多場次座談會、工作坊，可再提供其它建議，如 IG、FB、短影音等，以提高民眾對國土計畫之接受程度。說明後續幾年如何規劃辦理國土計畫宣導及各種民眾參與活動的佈局(不同對象、不同媒材、不同階段、找哪些焦點團體等……)。

(三)國外案例參考

1. 威爾斯

有完整「民眾參與」之「計畫」，包括：準備「民眾參與聲明」(內容依法包括：諮詢的形式、什麼時候進行諮詢、準備過程中納入民眾參與的步驟)；公開諮詢主要議題、方案及較佳方案；公開諮詢國家發展架構草案；也會發布參與數據報告。

2. 新加坡

新加坡 LTPR，強調從規劃前期即分階段邀請民眾參與，透過社群媒體、青年對話、焦點團體等廣泛參與機制【計畫研擬階段的民眾參與】。發展日常規劃回饋機制，透過居民參與社區設計與小尺度規劃，如生態遊戲場、街道活化等，深化規劃實踐與認同【使用許可案件之民眾參與機制】。

3. 美國

美國流域規劃公民參與文件 Local Watershed Planning_Getting Citizens Involved：以「參與光譜」或「五層參與階梯」作為制度設計指引。透過「情境評估」與「利害關係人訪談」方式設計前期參與流程，指認關鍵議題，推動漸進式參與流程設計。鼓勵地方工作坊、小組地圖繪製、焦點座談等參與工具以補足傳統說明會的不足【計畫研擬階段的民眾參與】。建議以協作式規劃納入共識對話與共決制度，並於章程中明訂決策權限與輸出成果形式【審議階段的民眾參與】。建議透過「情境圖繪製」、「問題重述」、「選項評估矩陣」等機制設計，鼓勵民眾參與決策選項形成與落實【使用許可案件之民眾參與機制】。

4. 德國

德國空間總體規劃使用許可或變更案件須進行資訊公開、書面意見回覆，強制回應民眾意見並入決策紀錄。輔以數位 GIS 平台強化方案可視化與互動理解。

5. 日本

日本廣域地方計畫協議會，強化地方政府角色，「二層次決策」使民眾得透過自治團體參與決策並確保政府納入規劃。

6. 歐盟(A Handbook on Territorial Democracy and Public Participation in Spatial Planning)

歐盟空間/區域規劃部門理事會(CEMAT)於 2015 年基於人權、民主和

社會凝聚力為目標，提供歐盟各國推動民眾參與落實於空間規劃下制定的手冊，內容包含基本理論、立法與建構制度的介紹。

(四)政策可行性及學理邏輯研析

1. 考量政策可行性之相關研析

本計畫歸納國土計畫之對外溝通、民眾參與機制不足原因可能包括：1.民眾參與的目的未明確；2.限於法定規範下的參與數量、形式與時限；3.針對有爭議性議題現行民眾參與機制上的不足。

(1) 民眾參與的目的未明確：目前民眾參與機制定位未明，在於宣傳、告知或提供建議。在國土計畫牽涉範疇廣且專業度高的情況下，若僅於計畫擬定後進行民眾參與，一般民眾難以在短時間內充分理解，又政府現有之公開展覽、公聽會等資訊對弱勢族群或非專家而言仍不夠親近易懂，致使意見形成不易，使得具爭議性議題更因民眾理解有限導致溝通不良加劇嚴重。

(2) 限於法定規範下的參與數量、形式與時限

A. 法定「公開展覽 30～90 天」雖具時限，然對民眾或社會團體而言往往不足以研讀計畫、組織意見；再者，地方政府人力與專業能量有限，使公聽會或說明會之辦理（時間、地點等）容易排擠部分利害關係者的參與機會。

B. 政府單位宣傳渠道（如官網公告、報紙消息）有限，無法有效觸及更多民眾，致使實際參與人數仍偏低。

C. 不同利害關係人所關注的議題可能不同且意見相異，相同的民眾參與形式不力於創造有效溝通的契機。

(3) 針對突發性、橫向與縱向爭議性議題現行民眾參與機制上的待強化：現行民眾參與制度無法實際解決問題，如爭議性或跨部門協調等議題，參與機制有待強化，無法發揮原本民眾參與制度的精神。

而本計畫針對國土計畫對外溝通及共識形成之機制，建議短期立即可行之作為包括：串聯執行中委託計畫宣傳國土計畫精神，宣傳國土計畫不以執行法定計畫之行政程序為限。現行執行中的委託計畫，如部門計畫、生活地景計畫、氣候變遷調適計畫、鄉村地區整體計畫、國土人才平台案(針對專業規劃者)與向下扎根案(針對國中小)等，皆應以拓展社會大眾對國土計畫正確認知為目標，結合委託案辦理之活動進行民眾參與。

此外，本計畫考量國土計畫之民眾參與及對外溝通機制，依其性質可區分為教育、日常宣導、法定程序參與加強等三類面向。其中，教育與日常宣導屬於長期性社會溝通與公共認知培力工作，宜透過跨計畫整合及持續推動方式辦理，且國土署另有其他委託計畫執行中；故本計畫之研析重點，係以各級國土計畫擬定及通盤檢討過程中之法定程序參與機制為主，針對規劃階段、公展階段及審議階段之參與方式、辦理程序及意見回應機制提出具體精進建議，並輔以教育宣導及日常推廣面向之補充方向，以強化整體對外溝通及共識形成機制。

本計畫參考先進國家，如威爾斯制定「民眾參與」之「計畫」、準備「民

眾參與聲明」、甚至發布民眾參與數據報告；如新加坡、美國設計不同階段的參與流程，自規劃前期就得以參與等作法，針對我國國土計畫之對外溝通機制研擬建議如下：

(1) 民眾參與方式與機制之建構建議：在國土計畫各級空間計畫的操作手冊中，增訂「民眾參與聲明」、「利害關係人諮詢階段」等相關文字與操作建議，並可考量將「定期發布民眾參與報告」做為參考文件納入法定程序中，以明確規範民眾參與機制。

(2)「利害關係人諮詢」在規劃階段就先行啟動，邀集各類利害關係人或民眾參與「說明會」，就國土計畫重點觀念進行說明，並可彈性評估輔以較平易之語言製作說明圖卡、手冊、線上連結等，供有興趣之民眾自行參閱，以確保在後續進入正式的公開展覽、公聽會等法定程序時，利害關係人彼此能具有一定程度之認知水平，以利討論及針對計畫提出反饋，減少討論過程中資訊溝通及形成共識之時間成本。

(3) 各級國土計畫研擬過程建議制訂完整「民眾參與」之「計畫」：建議計畫研擬過程中即融入民眾參與機制，包括：準備「民眾參與聲明」(內容可包括：諮詢的形式、什麼時候進行諮詢、準備過程中納入民眾參與的步驟)；公開諮詢國土發展目標、主要議題、策略方案；發布民眾參與狀況之數據報告。

(4) 全國國土計畫研議(即通檢)階段加強地方政府的角色，以及計畫擬定階段的共創、協作機制，並建議後續全國國土計畫審議階段增設「利害關係人諮詢階段」，例如審議會前設置「社區共識平台」、「議題協作小組」，與利害關係人溝通。

(五)後續具體精進措施建議

依據國土計畫法，雖第 6 條規定：「國土規劃應力求民眾參與多元化及資訊公開化。」然而盤點其計畫公告、公開展覽、公聽會及審議程序等相關規定(本法第 12 條、第 13 條、第 25 條、第 27 條)，現行法定程序之民眾參與主要仍集中於計畫草案公展與審議階段。因此，本計畫建議應強化規劃階段之民眾參與機制，以下就全國國土計畫各階段之民眾參與機制建議如下：

1. 納入國土計畫通盤檢討作業要點及相關作業指引之建議

考量全國國土計畫屬上位政策指導性質，內容不宜納入過於細部之民眾參與程序與操作規範，避免限制後續制度彈性，本計畫建議將以下全國國土計畫通盤檢討之民眾參與機制之辦理原則，皆納入「國土計畫書圖通盤檢討作業要點」中，後續則建議進一步於直轄市、縣（市）國土計畫作業手冊中補充更具體之操作方式(如建議各類會議流程、利害關係人盤點方法……等)，以兼顧制度一致性與地方執行彈性。

(1) 定位：全國層級之民眾參與重點，在於與部會及縣市政府建立制度性原則與跨域整合共識；至於一般民眾部分，考量全國國土計畫屬上位指導性質，規劃前期將以資訊公開與政策溝通為主軸，透過國土署網站、新聞媒體等

管道，持續傳遞國土計畫之政策理念與正向資訊；並結合國土署另委辦之「國土計畫向下扎根研究」計畫，強化長期推廣與社會對話基礎，逐步累積公共認知與參與能量。

(2) 各階段辦理原則：

A. 規劃階段：全國國土計畫通盤檢討啟動規劃時，即成立部會、縣市、專家之諮詢小組(邀請各部會代表、縣市重要首長代表、專家學者及NGO)，隨全國國土計畫通檢規劃之進程，定期辦理諮詢小組會議。透過「相關影響者諮詢」、部門工作圈機制等，促進中央各部會、專業團體與地方政府間之對話，共同形成規劃方案。

- 方式：辦理「相關影響者諮詢」會議，成立部會、縣市、專家諮詢小組(邀請各部會代表、縣市重要首長代表、專家學者及 NGO)，例行性辦理不同小組之諮詢會議。
- 討論議題：全國國土計畫之計畫目標檢討、該次通檢重要議題及發展預測調整方向、部門政策及發展策略調整方向、國土功能分區劃設條件檢討....等。

B. 公展階段：公開展覽 30 日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。

C. 審議階段：

- 方式：召開全國國土計畫審議會（含專案小組會議）。
- 對象：會議邀請對象內政部國土計畫審議會委員，並應邀請民間團體及有關機關列席。

(3) 各階段蒐集之意見，應彙整回應重點與採納情形，納入計畫成果報告中揭露。

2. 長期整體制度面相關建議

(1) 制度建立

建議應建立「議題利害關係人協作制度」，針對爭議較大之議題時應先進行相關利害關係人共識會議，而這部分也可考量進一步建立「利害關係人資料庫」，預先盤點各類議題相關之社區組織、專業公會、青年團體、教育單位等，以便後續得快速召集。

另外，本計畫參考 106 年 11 月 17 日營署綜字第 1061130875 號公文，有關「直轄市、縣(市)政府辦理國土計畫資訊公開及民眾參與機制原則」，再加以調整為本計畫建議直轄市、縣(市)政府辦理國土計畫、鄉村地區計畫之民眾參與機制原則如下，供國土署後續指導縣市政府之參考(本計畫建議之民眾參與原則與 106 年「直轄市、縣(市)政府辦理國土計畫資訊公開及民眾參與機制原則」之比較說明如表 2.3.18)：

A. 全國國土計畫指導縣市國土計畫民眾參與之原則

(A)定位：縣市層級之民眾參與目的在於著重於該次通檢重要議題之民意諮詢與廣納。

(B)各階段辦理原則：各縣市於辦理國土計畫通盤檢討時，應同步啟動民眾參與程序，並公告「民眾參與計畫」草案，「民眾參與計畫」中各階段時程及建議辦理事項建議如下：

a.規劃階段：

(a)方式：透過說明會、座談會、工作坊、相關影響者諮詢等及多元資訊工具(如圖卡、手冊及線上平台等)，提升資訊揭露及可近性，以降低資訊落差並增進溝通效率，配合「利害關係人資料庫」研議分層分眾之參與模式，讓不同背景之利害關係人皆能夠有效參與、發聲，強化利害關係人多元參與及意見回饋機制。

(b)討論議題：

I.期初階段：○○縣（市）國土計畫之計畫目標檢討、該次通檢重要議題及發展預測調整方向。

II.期中階段：因應該次通檢重要議題下所涉及之空間發展計畫、成長管理計畫、部門空間發展計畫、氣候變遷調適計畫等實質計畫之調整方向與調整內容。

III.期末階段：因應該次通檢重要議題下所涉及之國土功能分區之劃設調整、土地使用管制事項、應辦事項及實施機關及其他相關事項等執行內容之調整。

(c)對象：會議邀請對象至少為學者、專家、民間團體及有關機關。

(d)次數：至少召開 3 次為原則，且不以 3 次為限；必要時，得併同各階段審查會議召開。

(e)意見處理方式：座談會、工作坊及相關影響者諮詢應作成紀錄，與會人員發言意見逐一研擬回應意見。

b.公開展覽階段：

(a)方式：公開展覽 30 日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。

(b)討論議題：直轄市、縣（市）國土計畫草案。

(c)對象：公開展覽對象為社會大眾，公聽會應邀請民間團體及有關機關參加。

(d)次（場）數：公聽會場數不以 1 場為限，視直轄市、縣（市）轄區空間範圍劃分方式而定。

(e)意見處理方式：

I.人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管主管機關提出意見。

II.公聽會應作成紀錄，與會人員發言意見逐一研擬參採與否意見。

III.直轄市、縣（市）政府應將前開意見整理為討論議題，並作成詳細之「民眾參與成果報告」，提請各該國土計畫審議會審議，併同審議結果及計畫，報請內政部核定。

c.審議階段：

(a)方式：召開直轄市、縣(市)國土計畫審議會(含專案小組會議)。

(b)討論議題：直轄市、縣（市）國土計畫草案。

(c)對象：會議邀請對象為直轄市、縣（市）國土計畫審議會委員，並應邀請民間團體及有關機關列席。

(d)次數：不以 1 次為限，視直轄市、縣（市）國土計畫審議會審議情形而定。

(e)意見處理方式：直轄市、縣（市）國土計畫審議會應作成紀錄，與會人員發言意見逐一研擬參採與否意見，併同審議結果及計畫，報請內政部核定。

(f)審議原則：「相關影響者諮詢」、「民眾參與成果報告」應有「實質審查效果」，而不僅是「程序審查」，惟考量各縣市量能及民眾參與執行能力之差異，不設定「硬性審議門檻(如：會議場次、參與人數等)」，否則可能造成部分縣市之計畫程序卡關，但應列為審議評估要件，如未檢附「民眾參與計畫或報告書」與「相關影響者諮詢紀錄」，則應補正後再提審議。

B. 全國國土計畫指導鄉村地區計畫民眾參與之原則

(A)定位：鄉鎮區層級之民眾參與目的在於建立社區層級的共同討論與提案機制，落實參與式規劃。

(B)各階段辦理原則：大致可參考縣市國土計畫之原則架構，惟辦理方式可調整為社區平台、居民工作坊、地方共識營、社區提案制度等更為貼近居民生活之型式，且討論主題更聚焦於聚落生活環境改善、地方產業空間利用、生活機能設施配置等在地議題。

表 2.3.18 本計畫建議之民眾參與原則與 106 年「直轄市、縣(市)政府辦理國土計畫資訊公開及民眾參與機制原則」之對照表

項目	本計畫建議	106 年建議	本計畫調整說明
定位與啟動	著重於通檢重要議題之民意諮詢與廣納。應同步啟動民眾參與程序，並公告「民眾參與計畫」草案。	為落實國土計畫法資訊公開及民眾參與精神，研擬各階段辦理原則。	**新增：**明確要求在啟動通檢時，應先行公告民眾參與的計畫草案，讓過程更透明。
規劃階段民眾參與方式	舉辦座談會、工作坊、相關影響者諮詢等各種適當方式。	舉辦座談會或工作坊等其他適當方式。	**新增：**加入「相關影響者諮詢」，強調針對特定受影響對象進行深度溝通。
規劃階段建議討論議題	依期初、期中、期末階段，明確建議納入與「該次通檢重要議題」相關之各階段重要規劃內容。	依期初、期中、期末分為政策方向、實質計畫、執行內容進行討論。	**調整：**配合通盤檢討之性質，將討論議題聚焦於該次通檢之核心變動內容。
公開展覽階段成果	除公聽會紀錄外，應作成詳細之「民眾參與成果報告」，提請審議會審議。	應將意見整理為討論議題，提請審議會審議。	**新增：**要求將參與過程與意見處理正式化，作成專門的成果報告書公開。
審議階段原則	強調「實質審查效果」而非僅程序審查。不設硬性門檻(如場次)，但未檢附報告者應補正再提審議。	召開審議會，邀請民間團體列席，並針對發言研擬參採意見。	**強化：**將民眾參與列為審議的「評估要件」，若缺乏參與紀錄或計畫報告，計畫程序將無法推進。
鄉村地區計畫(新層級)	**新增：**提出鄉村地區層級之原則，強調參與式規劃，如社區平台、提案制度等貼近在地的議題。	僅針對直轄市、縣(市)層級提供民眾參與原則。	**新增：**延伸指導至鄉村地區計畫，並因應社區特性調整參與方式與主題。

(2) 宣導

宣導方式建議以短影音、互動網頁、圖像化懶人包等多元媒體方式推動，針對不同相關權利人設計不同工具包，形成精準參與模式。並且建議可將國土署相關委辦案之應辦理活動皆視為國土計畫之宣導載體，依據各委辦案主軸設計不同的案例式宣導素材，如：向下扎根案可配合國中小教材融入土地永續、氣候調適、社區規劃等議題。

(六)國土計畫與區域計畫制度比較

相比區域計畫及原先國土計畫的民眾參與機制，本次建議的多元對外溝通及民眾參與建議具有以下優點：

1. 多元化參與媒介：過去主要倚賴「公展、公聽會」等形式，新制則建議加入座談會、工作坊、社群媒體、短影音等，拓展到數位與非正式管道，降低參與門檻。
2. 結合既有計畫推廣：不限於國土計畫中的法定程序，而是將正在推動的相關委託計畫當作「國土計畫精神的載體」，整合活用使不同群體持續接觸國土計畫相關知識與理念。
3. 制度化民眾參與設計：要求計畫研擬過程中建立「民眾參與聲明」、公開諮詢流程與數據報告，形成透明、可追蹤的制度設計。不同於過去民眾參與

多為僅止於告知或形式性舉辦。

4. 利害關係人前置溝通作業：在全國國土計畫通檢與審議前，先設置社區共識平台、議題協作小組，提前化解爭議，比過去在審議會集中討論更能降低對立。

(七)初擬策略對於不同權利關係人之效益分析

1. 國土署：對國土署而言，相較於過往以公告說明、專家審議為主要溝通方式；此次提出一系列之民眾參與強化機制(甚至是完整的民眾參與計畫)，由傳統「公告說明、專家審議」的單向溝通，轉向雙向、制度化、多元化的民眾參與機制，有助回應外界對國土計畫閉門決策之批評，提升政策正當性、透明度與可行性。
2. 縣市政府：對縣市政府而言，民眾參與機制如能透過地方共創、議題協作小組等方式落實，提供更符合在地需求的規劃內容，亦有助降低輿論。然而地方規劃資源與人力有限,難以系統化操作階段性、逐層次的溝通機制,需要中央提供程序指引與相關支援。
3. 其他部會：對相關部會而言，許可案常涉及多部門協作（如經濟部、交通部等),民眾參與機制如能提前納入情境分析與選項評估,可強化政策連動並降低政策落差。然而使用許可階段若缺乏明確的意見回應機制與法律約束力，恐成為「形式參與」而降低公信力。
4. 社會大眾：對一般民眾而言，現行參與多數偏向被動、後期介入，難以真正影響規劃內容。若能導入「社區共識平台」、「地方空間對話」等前期協作工具，並提升聽證與意見回應之透明與義務性，將有助於建立規劃信任與社會支持。但須克服參與門檻、資訊不對等問題。而除了前述實質協作工具之外，針對國中小課程融入國土計畫基本理念、價值觀，或製作教材包、桌遊發給各學校、結合媒體宣揚正面新聞……等也都可讓社會大眾自然產生更多接觸及認識國土計畫之管道。

十三、議題 21：強化全國國土計畫對於鄉村地區計畫之銜接及指導性

(一)疑義/可精進面向

為因應 114 年 1 月 20 日修正公布之國土計畫法部分條文，鄉村地區整體規劃之法定計畫「鄉村地區計畫」已明定其法律定位，屬直轄市、縣(市)國土計畫附冊，故縣市政府得依據本法第 8 條第 3 項及第 15 條第 1 項、第 3 項第 5 款規定，比照擬訂直轄市、縣（市）國土計畫之方式擬訂鄉村地區計畫。而考量國土計畫法定期程調整，國土管理署刻研議於本法全面施行前之過渡期間，以鄉村地區計畫指導現行區域計畫法定工具之機制。並於 114 年 4 月 1 日召開直轄市、縣（市）鄉村地區整體規劃作業第 16 次研商會議，討論因應國土計畫法修正案後鄉村地區整體規劃政策重點為加速鄉村地區整體規劃形成法定計畫（鄉村地區計畫）、過渡期間以國土計畫法銜接區域計畫法。推動過程也面臨諸多挑戰，其疑義包括以下。

1. 制度位階與法律定位待釐清

《國土計畫法》已明定「鄉村地區計畫」為法定計畫，屬直轄市、縣（市）國土計畫之附冊。惟目前制度運作仍處於《區域計畫法》與《國土計畫法》並行之過渡階段，相關子法與配套規範尚未完備，導致縣市政府在實務推動上對於「鄉村地區整體規劃」與「鄉村地區計畫」之權責分工、程序銜接及法定依據仍有不確定性。

2. 與全國國土計畫之垂直銜接不明

目前《全國國土計畫》尚未明確界定縣市國土計畫與鄉村地區計畫之功能分工與權責範疇，致使不同層級應處理之議題界線不夠清楚；同時，亦未明定縣市政府辦理鄉村地區計畫時應載明之基本項目與內容架構。另鄉村地區整體規劃相關事項分散於全國國土計畫各章節(如表 2.3.19)，缺乏系統性彙整，導致各縣市在規劃內容之銜接性與書圖表達上呈現差異。舉例而言，城鄉關係分析、公共設施盤點、優先規劃地區指認等事項，雖多次於研商會議中討論，惟迄今尚未明文納入制度性規範或作業指引。

表 2.3.19 現行全國國土計畫提及鄉村地區整體規劃之處

章節	內容概述	頁數
第五章 國土空間發展與成長管理策略 第一節 國土空間發展策略	推動鄉村地區整體規劃之目標	P25
	農業發展型之農村聚落及工商發展型之社區聚落發展原則	P26
第五章 國土空間發展與成長管理策略 第二節 成長管理策略	環境品質提升及公共設施提供策略	P31
第六章 部門空間發展策略 第一節 產業部門空間發展策略	農林漁牧業發展對策應整合鄉村地區整體規劃	P35
第七章 氣候變遷調適策略及國土防災策略 第一節 氣候變遷調適策略	農業及生物多樣性領域之氣候變遷調適策略	P57
第九章 土地使用指導事項 第二節 國土功能分區土地使用指導事項	農業發展地區基本原則	P79
	農業發展地區第四類土地使用指導事項	P79
第十一章 應辦事項 附錄三 直轄市、縣（市）政府應辦事項	研訂鄉村地區整體規劃之具體執行步驟及事項	P112

3. 品質與數量控管機制不足

現行政策強調推動具「公益性」、「涉及地用」、「目的事業主管機關支持」三條件之鄉村地區整體規劃案件，雖有助於加速法定化進程，但若缺乏品質與數量控管，恐導致地方爭相申請、案件蔓延，出現「隨地劃設」現象，影響國土計畫整體體系之秩序與資源配置。

4. 方法論與指認優先規劃之原則待建立

有別於都市以發展導向的規劃方向，鄉村地區的現況與議題討論應建立於其自然及人文地景的基礎上，並建立不同於都市的現況理解方式與規劃方法論。其次，為辨識優先辦理鄉村地區計畫所需，也需要建立一致的操作與判斷標準。綜上，建議可以自然及人文地景為基礎，以「在地產業維生需求」、「災害風險」及「公共設施缺口」等面向建立指標體系。目前「優先規劃地區」制度是否持續保留為法定分類，或改採「原則型」指導項目並搭配五年通盤檢討滾動檢視。

(二)國土署初步政策方向

1. 加速鄉規形成法定計畫（鄉村地區計畫）

(1) 說明

鄉村地區整體規劃為辦理法定程序前之先期作業，並透過議題導向方式辦理，辦理程序包含盤點現況、彙整多面向課題、研擬策略所需資源及蒐整相關計畫等，相關內容得詳盡臚列於規劃報告書內。其中可能包含居住生活、當地產業、公共設施、交通環境等各面向課題與對應之目的事業主管機關，故得透過部門協調之國土計畫法定工具（本法第 8 條及第 17 條），於辦理規劃作業時以機關研商、府內協調等方式，整合相關目的事業主管機關行政資源，發揮鄉村地區整體規劃作為「協商平臺」之功能。

鄉村地區計畫為屬法規命令性質之法定計畫，倘上述各面向議題**具備公益性，並以地用課題為主軸，同時目的事業主管機關亦同意以部門計畫等方式配合提出具體構想，願意執行及投入相關資源，**始得將議題納入鄉村地區計畫，以利後續落實鄉村地區計畫內容，避免產生如都市計畫公共設施保留地無法興闢、難以提供公共設施之情形，實質改善鄉村地區環境及生活品質。

(2) 國土管理署優先協助推動辦理鄉村地區計畫法定程序案件之原則

依全國國土計畫規定，為促進鄉村地區永續發展及農村再生，改善鄉村地區生產條件、維護鄉村地區生態環境及提升鄉村地區生活品質等需求，直轄市、縣（市）政府應採議題導向方式辦理鄉村地區整體規劃，透過空間規劃改善公共設施服務水準，以達提升鄉村地區生活品質之目標。考量前開規定與鄉村地區計畫之法定計畫性質，國土管理署政策方向將著重推動具**「公益性」、「涉及地用」且「目的事業主管機關支持」等 3 條件之鄉村地區整體規劃案件辦理後續法定程序**，並利部分委辦計畫主軸未臻明確之直轄市、縣（市）政府，得聚集思考、加速推動規劃作業之進程。

A. 具公益性：如提供公共設施、提升整體環境品質等，非僅就違規之土

地使用提供就地合法途徑或單純作為擴增建地之手段。

B. 涉及地用問題：如涉及調整國土功能分區及其分類、另訂土地使用管制規則、訂定使用許可指導原則等國土計畫法定工具，非處理涉及地權複雜等其他非地用議題。

C. 目的事業主管機關支持：如相關部門計畫得配合鄉村地區計畫內容提供公共設施興闢、經營管理之經費及資源、目的事業主管機關已有相關輔導方案等。

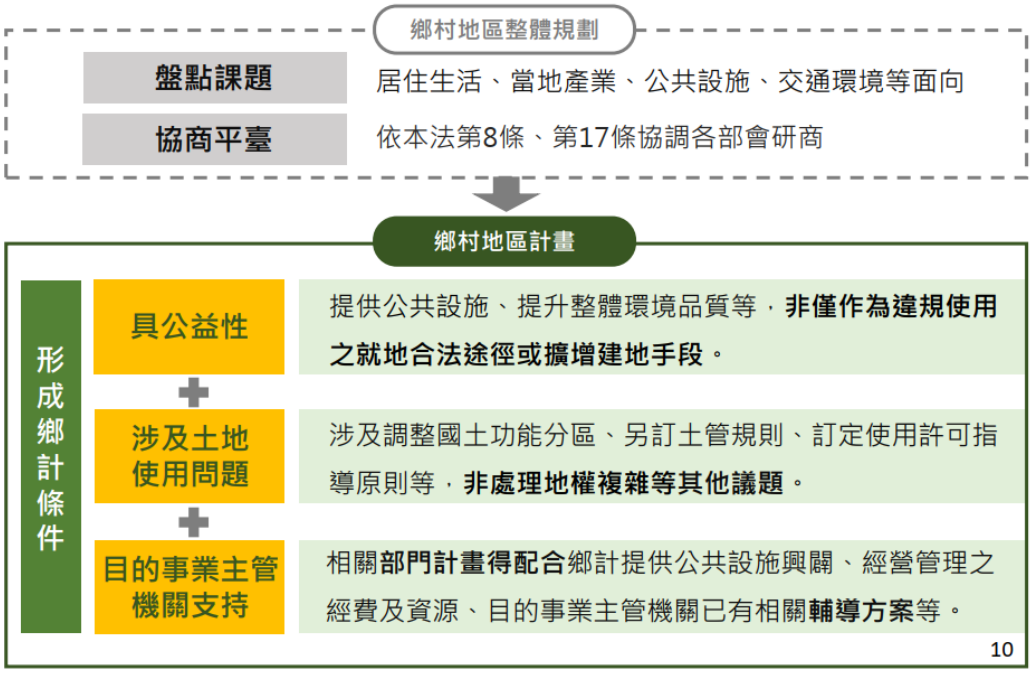


圖 2.3.10 國土署優先協助推動辦理鄉村地區計畫法定計畫案件原則

(3) 國土管理署建議鄉村地區計畫之現階段辦理方向

A. 優先辦理鄉村地區計畫法定程序之情形：議題明確且已取得民眾及目的事業主管機關共識，或目的事業主管機關已擬具部門計畫，需透過鄉村地區計畫處理地用課題者。

B. 原住民族居住（土地使用）之權益保障：於符合前開優先推動之前提下擬定鄉村地區計畫，並運用部聚落調查成果及區域計畫法工具，落實計畫引導、因地制宜之精神。

2. 過渡期間以國土計畫法銜接區域計畫法

(1) 說明

考量現階段國土功能分區圖作業期程延長，暫無法依國土計畫實施管制，為解決鄉村地區具急迫性、公益性、涉及地用且目的事業主管機關支持之議題，國土管理署刻研議於本法全面施行前之過渡期間，以鄉村地區計畫指導現行區域計畫法定工具之機制，以落實全國國土計畫「以計畫引導土地使用」之核心精神，改善過往區域計畫法未能考量整體環境公益性及因地制宜彈性之情形，並提升鄉村地區生活與環境品質。

為使各直轄市、縣（市）政府以國土計畫法定工具落實鄉村地區計畫內容，國土管理署政策方向為建議直轄市、縣（市）政府應用本法第 22

條至第 24 條之法定工具，於符合全國國土計畫等上位計畫及相關規範之前提調整國土功能分區及其分類、因地制宜另訂土地使用管制規則、研擬使用許可指導原則等，同時得配合辦理農村社區土地重劃，以改善地用課題，並取得公共設施興闢之土地與資源。

依全國國土計畫第九章第五節伍、「因應本法土地使用管制實施前，申請非都市土地開發許可及用地變更編定之土地使用指導原則」規定，於本法土地使用管制實施前，非都市土地開發許可之審議及使用管制處理方式，有配合各級國土計畫指導事項之必要，應檢討修訂非都市土地使用管制規則、非都市土地開發審議作業規範；另依區域計畫法第 15 條之 2 規定：「依前條第 1 項第 2 款規定申請開發之案件，經審議符合左列各款條件，得許可開發：一、於國土利用係屬適當而合理者。……」，國土計畫指導區域計畫法之法定工具尚依法有據。

考量鄉村地區計畫屬直轄市、縣（市）國土計畫之一部分，依上開全國國土計畫及區域計畫法規定，得指導現行區域計畫法之用地編定、開發許可相關規範，透過區域計畫法定工具引導鄉村地區土地使用，改善過往區域計畫法未能考量整體環境公益性之情形，並滿足地方就公益面向較急迫之地用需求，為落實鄉村地區計畫內容，且未來得過渡至國土計畫相關機制。爰此，國土管理署研議鄉村地區計畫與區域計畫法定工具之銜接機制。

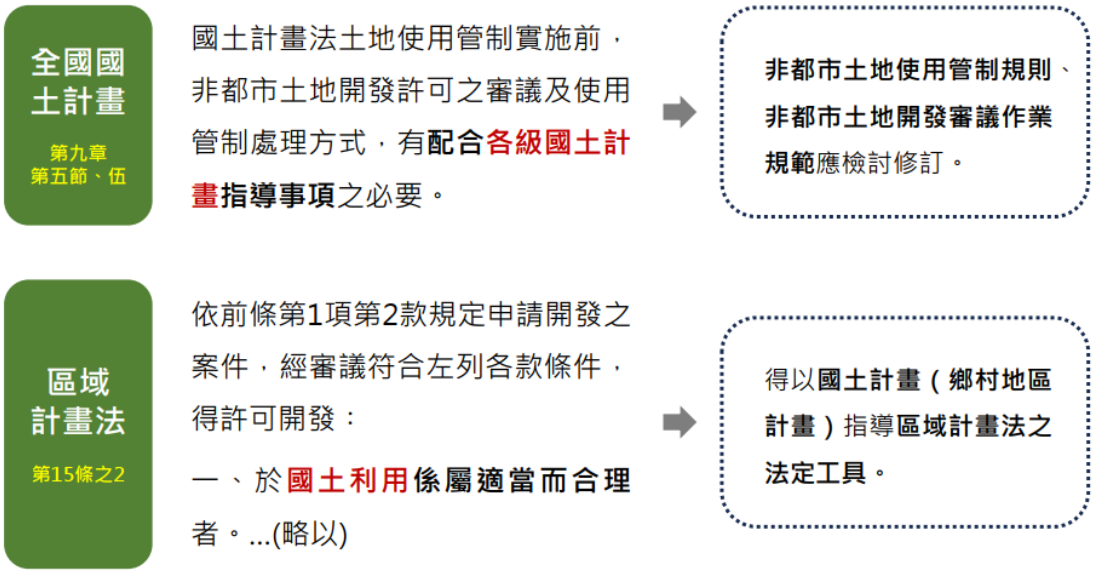


圖 2.3.11 過渡時期鄉村地區計畫之落實機制

(2) 依國土計畫實施管制前之鄉村地區計畫落實機制

A. 開發許可搭配農村社區土地重劃

(A)內政部地政司刻針對農村社區土地重劃之相關法規（如農村社區土地重劃條例施行細則、農村社區土地重劃範圍勘選作業要點）進行修正作業，未來除農村再生相關計畫範圍外，直轄市、縣（市）

國土計畫及其鄉村地區計畫指認之地區亦得辦理農村社區土地重劃，並依本法相關規定申請使用許可，落實國土計畫「計畫引導土地使用」之核心精神。

(B)惟考量現階段國土功能分區圖作業期程延長，直轄市、縣（市）政府若欲透過農村社區土地重劃改善鄉村地區缺乏公共設施用地、土地權屬複雜等課題，得透過鄉村地區計畫指認得辦理農村社區土地重劃之區位，並依農村社區土地重劃條例、區域計畫法相關規定辦理農村社區土地重劃及申請開發許可。

B. 跨區開發許可

(A)為滿足鄉村地區之土地利用需求，且透過影響費、公共設施用地等開發義務負擔提升鄉村地區之公共設施水準與生活品質，本法第 24 條至第 31 條定有使用許可機制，相關子法亦已研訂草案且經審查通過，將適時發布施行，使用許可得做為鄉村地區計畫之開發工具。另考量鄉村地區零星包夾土地之利用需求，國土管理署刻研議跨區使用許可機制，使符合計畫指導及相關規範之零星包夾土地得合併申請使用許可。

(B)惟考量現階段國土功能分區圖作業期程延長，且現行區域計畫法制度僅能以單一基地申請開發許可，並有面積規模之規範，為提升鄉村地區之公共設施水準與生活品質，落實國土計畫「計畫引導土地使用」之核心精神，國土管理署研提以跨區開發許可方式作為鄉村地區計畫之開發工具，符合鄉村地區計畫指導、合併加總達一定面積規模之零星包夾土地得合併申請開發許可。



圖 2.3.12 得辦理跨區開發許可示意圖

C. 使用地變更編定

為改善區域計畫法依使用地編定（現況編定）進行管制，反而造成合理土地使用受限之情形，參照國土計畫體制透過國土功能分區及其分類方式，將各土地使用依其性質於各分區分類分為免經申請同意、應經申請同意、申請使用許可，並得依據直轄市、縣（市）國土計畫（含鄉村地區計畫）指導，於本法授權範圍內因地制宜另訂土地使用管制規則。

惟考量現階段國土功能分區圖作業期程延長，同時現行使用地變

更編定係針對單筆土地辦理，未能將周邊環境整體納入考量，有「見樹不見林」之情形，且使用地變更編定須依非都市土地使用管制規則第 27 條附表 3「使用分區內各種使用地變更編定原則表」之通案性規定辦理，可能產生土地使用合理卻無法辦理使用地變更編定之狀況，同時部分聚落內零星土地面積較小，可能亦難以符合跨區開發許可機制之面積規範。為落實國土計畫「以計畫引導土地使用」之核心精神，合理提升土地使用之彈性，針對合於鄉村地區計畫指導及國土管理署政策等相關條件之零星包夾土地，得辦理使用地變更編定。

D. 檢討修正非都市土地使用管制規則條文或訂定專編

為滿足鄉村地區之實際土地使用需求，並落實國土計畫「計畫引導土地使用」之核心精神，本法第 23 條授權直轄市、縣（市）政府得於授權範疇內，依據直轄市、縣（市）國土計畫（含鄉村地區計畫）指導因地制宜另訂土地使用管制規則。

惟考量現階段國土功能分區圖作業期程延長，且現行區域計畫法、非都市土地使用管制規則並無授權直轄市、縣（市）政府因地制宜另訂之機制，非都市土地僅能適用全國通用之土地使用管制規則，為滿足地方土地使用需求，國土管理署將針對合於國土管理署政策之鄉村地區計畫，依據計畫內容協助直轄市、縣（市）政府於非都市土地使用管制規則內因地制宜另訂條文或該直轄市、縣（市）專編，並得於依國土計畫實施管制後銜接至直轄市、縣（市）土地使用管制規則。

3. 建立鄉村地區自然與人文地景指認機制

(1) 說明

有鑑於非都市土地長期受自然、人文環境影響，發展出獨特且多元的空間地景樣貌，且有別於都市以發展導向的規劃方向，鄉村地區的現況與議題討論應建立於其自然及人文地景的基礎上，並以不同於都市的現況理解方式與規劃方法論。國土署於109年啟動建立調查及系統化非都市土地及鄉村地區地景調查之工具，研議短期作為提供各級國土計畫規劃及審議之建議，長期則可作為深入整合國土功能分區劃設條件、土地使用原則與管制等工具，並持續探討如何應用於相關部門政策如社區總體營造、城鄉風貌、農村再生、文化古蹟保存及韌性社區推動等。

(2) 建立地景元素指認方法與流程

透過整合自然與人文資料、現地觀察及地方訪談，形成可操作的地景指認方法。首先，整合地形、地質、植被及水文等自然環境資料，以掌握區域地景的物理與生態基底；其次，蒐集土地利用、歷史建築、文化景觀及社會經濟活動等人文資料，以呈現人類活動對地景形塑的影響；此外，透過現地踏查、航拍影像、GIS空間分析以及居民與專家訪談，補充與驗證文獻與圖資所反映的資訊。經多次分析、整理與討論

後，整理出可指認地景價值的核心項目。以下為流程化為四步驟(如下圖)：

A. STEP1：盤整鄉村地區自然與人文地景資源。
B. STEP2：透過現地視景、圖資分析及參與式訪談掌握地景現況與文化意涵，確認自然與人文環境在人地互動下具有地景意義。
C. STEP3：指認具觀景、生態或文化價值的代表性重要地景。
D. STEP4：進行環境保育、防災圖資檢核，並對照更大尺度的生活地景單元進行跨域檢核，再依檢核結果配合上位與相關計畫等劃分關注等級並提出各級關注之原則。

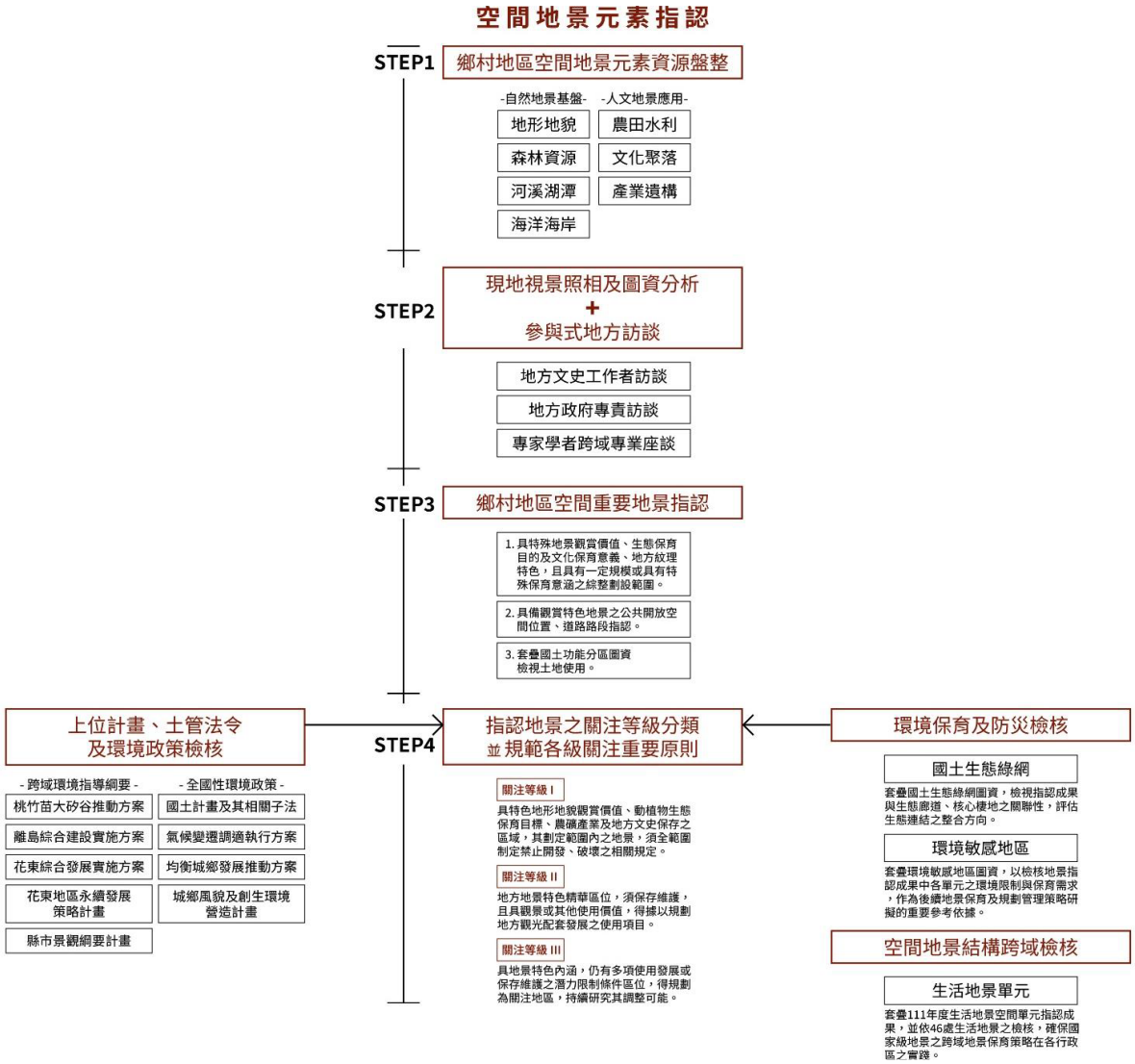


圖 2.3.13 空間地景元素指認框架及方法示意圖

(3) 基於自然與人文地景元素及關注等級提出鄉村地區課題與策略

地景指認情形與關注等級，重點在展現空間地景指認元素成果與關注等級分類的結果（包含計畫範圍與鄰接範圍的成果），提供鄉村地區計畫凝聚「計畫願景與目標」及「空間發展與成長管理計畫」研議方向的共通性原則。

此外，各類自然與人文地景指認結果，可提出課題與策略建議，作為理解鄉村地區整體規劃整體性自然及人文地景議題與策略之基礎。後續待鄉村地區計畫討論過程之方向與需求，擷取所涉議題之研析成果作為「課題與對策」內容之加強論述與補充內容。如：空間地景指認之鹿野鄉示範案例，即提出在地形地貌元素上，應維護重要山體之可視性，也強調河階綠色農業地景應於土地使用引導，該等內容即可補充臺東縣鹿野鄉鄉村地區計畫（鹿野高台地區）（草案）所提出課題二「景觀系統尚待整合...」之課題說明之支撐；另空間地景指認之農田水利地景，亦提出在鳳梨、茶等農產業與熱氣球帶來的觀光需求下，該地應適度提供可支持觀光與農業永續之土地使用型態，該等內容也可作為該鄉村地區計畫涉及課題三「土地使用未符發展需求...」之課題說明之支撐。

4. 辦理案例



圖 2.3.14 鄉村地區計畫辦理案例：臺東縣鹿野鄉案

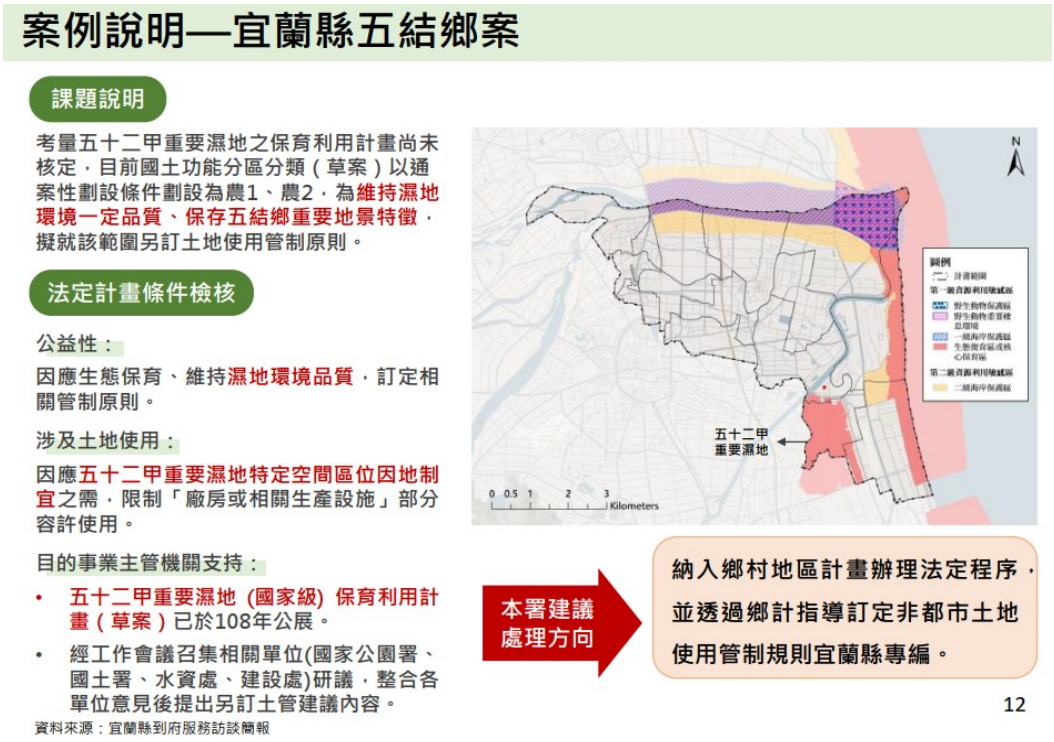


圖 2.3.15 鄉村地區計畫辦理案例：宜蘭縣五結鄉案



圖 2.3.16 鄉村地區計畫辦理案例：南投縣竹山鎮案

(三)政策可行性及學理邏輯研析

1. 考量政策可行性之相關研析

(1) 推動鄉村地區計畫時，必須務實評估人力、財政與協作條件

考量目前台灣專業規劃師人力明顯不足，每十萬人僅約二至三位，遠低於英美的三十多位，借鑒英國推動社區規劃(neighborhood planning)經驗，因地方專業人才不足，中央政府需每年投入大量經費來培訓或聘請專

業規劃師輔導在地團體，可見即便在人力資源相對充足的情況下，仍需中央持續投入巨額輔導經費。故建議鄉村地區計畫推動時，需同時正視規劃專業人力與財政承擔問題，依據各縣市量能訂定年度推動目標數量，務實循序推動。

(2) 以自然與人文地景作為規劃議題辨識之基礎，需投入資源積極整備

為建立有別於都市以發展導向的規劃方向，鄉村地區的規劃方法仍處起步階段。國土署雖已提出以自然及人文地景元素指認以及關注等級指認之方法，且該等地景元素指認之盤點多基於現有相關圖資進行套疊，但如何有效的彰顯鄉村地區的地景語彙，參照德國建立Biotope已有十分詳盡資料之經驗，我國仍待建立更多元的地景元素資料庫。除此之外，地景元素指認涉及現地視景照相，以及訪談地方文史工作者、地方政府專責單位與專家學者等參與工作，亦須綜整相關資料判讀地景元素及關注等級評分，需要更多理解自然與人文資源、人地互動領域之專業參與，或持續提供鄉村地區計畫規劃作業人員相關培力。

(3) 部門協作為鄉村地區計畫有效落實之關鍵

國土計畫為部門協作平台，鄉村地區計畫的有效落實，除須引導該等部門協作以自然與人文地景元素與關注等級做為討論基礎外，同時應基於部門對於永續城鄉圖像之共識、仰賴部門政策資源投入之綜效，以及相關目的事業法規配套。因此，建議應積極展開以地景指認與關注等級為基礎之鄉村地區計畫部門協作機制研議。

(4) 直轄縣市與鄉村地區整體規劃之角色定位與分工

直轄市、縣（市）國土計畫應擔負宏觀且具策略性之指導角色，負責確立整體城鄉發展之空間結構、成長管理原則及國土功能分區架構，作為地方空間治理之上位依據；而鄉村地區整體規劃（或鄉村地區計畫）則應在前述框架下，針對特定鄉村區單元，回應更具地方性需求與特色之小尺度實質環境課題，發揮補充與細緻化之功能。應於直轄市、縣（市）國土計畫指導下進行規劃，須明確說明其符合上位計畫原則，作為申請補助或推動相關工作依據。

(5) 區域計畫與國土計畫制度之過渡時期銜接機制

在國土計畫尚未全面上路前，現行土地使用管理仍須依循《區域計畫法》及相關子法運作，爰得以開發許可搭配農村社區重劃、跨區開發許可、變更編定，以及修正非都市土地使用管制條文或訂定專編規定等四項既有制度工具，作為鄉村地區計畫於過渡時期落實之銜接方式。係在既有法制架構下，提供鄉村地區計畫得以發揮計畫引導功能之操作管道，而非另立一套獨立於現行制度之外之管理機制。

惟上述工具僅屬過渡性操作手段，其目的在於避免國土計畫全面實施前，鄉村地區之開發與土地使用調整持續以零散個案方式進行，並非作為長期制度設計之替代。待國土計畫正式上路後，鄉村地區之土地使用管理，仍應回歸國土計畫制度體系，所有因地制宜之調整，均應以「計畫」

作為前提與依據，其國土功能分區優先依循《國土計畫土地使用管制規則》及通案劃設條件辦理；如確有因地制宜之必要，應先透過另訂土地使用管制規則加以因應；僅於既有管制機制無法回應在地特殊課題時，始得研議新增分類。

(四)後續具體精進措施建議

1. 納入下一版全國國土計畫章節架構或內容研擬建議

(1) 鄉村發展策略

建議重整全國國土計畫第五章國土空間發展與成長管理策略，將鄉村地區相關內容以獨立章節方式納入全國國土計畫之「第五章 國土空間發展與成長管理策略—第一節 國土空間發展策略—捌、鄉村地區之發展策略」，說明其相關定位與指導原則：

A. 背景脈絡

鑒於過去非都市土地長期以現況編定方式管理，欠缺整體性空間規劃與土地使用引導，導致鄉村地區在生活、生產及生態面向皆出現功能失衡之問題。為回應此缺口，並促進鄉村地區永續發展及農村再生，直轄市、縣（市）政府得依實際需求採聚落及其生活圈或周邊生產環境為操作尺度，非以全鄉（鎮、市、區）為唯一範圍，透過鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫，自在地生活層面議題出發，研擬具公益性與在地需求導向之發展策略。於此基礎上，地方政府以「生活、生產、生態」為核心，透過鄉村地區計畫整合跨部門資源，以改善公共設施不足及提升生活機能，並配合農村再生、農村社區土地重劃及相關政策工具，以取得必要公共設施與支援性空間，改善鄉村地區的生活條件、生產基盤與生態環境品質，達成鄉村地區永續發展之目標。規劃過程中，同時亦可適度納入淨零建築、生態社區等規劃理念與手段於鄉村地區計畫中，以回應氣候變遷「減緩」策略。

B. 敘明鄉規與鄉計之目標

(A)鄉村地區整體規劃之目標：屬前期作業階段，現階段得以鄉村地區資源盤點、地景元素指認與關注等級之基礎上，作為議題辨識、發展潛力分析與地方共識凝聚之基礎，奠定制度化作業基礎。

(B)鄉村地區計畫之目標：屬於實施導向之規劃工具，其核心在於引導政府將有限之規劃量能，優先投入於每日實際面臨公益性設施不足、生活環境品質受限，且自身缺乏改善能力之一般民眾所居住之鄉村地區，以回應其基本生活需求並改善整體生活環境品質。

(C)應先行辦理鄉規，再研擬鄉計；惟地方已有成熟規劃成果或具體方案的情況下，未來可直接推動鄉計，以提升行政效率。

C. 全國層級應指導縣市之事項

(A)因地制宜之原則

a.鄉村地區計畫應將在地需求、主要課題及對應對策明確載明，並據以採取因地制宜之土地使用管制或空間配置作法，內容與程序將參照因地制宜之相關規範(議題十)，應以通案劃設條件及土管

為優先，倘確有因地制宜之需求性或特殊性得循另訂土管、新增分類順序處理之，倘皆無法有效處理得檢討分區。

b.鄉村地區計畫所主張之因地制宜，仍應以不違背國土保育與保安等核心目標為前提；如中央主管機關於後續執行或審議過程中，發現地方作為有重大偏離前揭目標之情形，得要求其提出補救計畫，並採取必要之減緩或補償措施，限期改善；必要時，並得恢復原國土功能分區分類或原有土地使用管制規則，以維持國土計畫體系之整體一致性與公共利益。

c.直轄市、縣（市）政府於提出因地制宜調整方案時，應兼顧程序正義，確保其需求係基於具代表性之公共利益，而非少數特定對象之意見。為此，應於計畫擬定階段納入適當之民眾參與機制，蒐集在地居民及利害關係人意見，並於計畫中說明支持該方案之需求群體、代表性與主要意見分歧，作為提出調整之重要依據。

(B)推動彈性原則

a.鑑於鄉村地區常因特定聚落發展需求、公共設施改善迫切性或生活環境安全等因素，具備高度地方特殊性與時效性，鄉村地區計畫檢討或變更，得不受國土計畫五年一次通盤檢討時程之限制。地方政府得視實際需求，隨時依鄉村地區計畫提出檢討或變更之研議。

b.基於鄉村地區計畫具備可適時檢討變更之特性，其規劃內容原則上應以短期（5 年內）可具體執行之事項為主。惟若發展需求屬中長期性質，尚未具備短期實施之必要或條件者，應維持原有之國土功能分區及其分類，並於後續通盤檢討時再行整體評估。

c. 為鼓勵鄉村規劃跳脫以都市規劃之發展導向之規劃邏輯，現階段鼓勵執行單位以鄉村地區空間地景元素指認工作並完成該地關注等級後，作為研議鄉村地區計畫課題之共同基礎。

(C) 零星土地之優先利用與成長管理原則：鑑於鄉村地區長期存在部分零星農地被劃入城鄉發展地區（如城 2-1）或農業發展地區第四類，惟受限於基地規模、使用條件或周邊環境，難以單獨合理利用，致形成聚落內部空隙或發展破碎等問題，為落實成長管理原則，直轄市、縣（市）政府應將該等零星土地列為優先檢討與運用之對象，如在規劃新增公共設施或回應在地產業發展需求時，應以優先配置於聚落內部既有之零星土地為原則，透過整合與再利用方式，補足聚落機能缺口，提升土地使用效率。

(D)縣市政府應評估人力、財政及部門協作等條件，擬定財務計畫與開發方式，作為後續推動之依據，避免超出地方執行量能、形成空有計畫而無法落實之情形。例如，若涉及擴大聚落，應說明是透過農村社區土地重劃、協議價購或其他方式取得土地，以及公共設施的興闢經費來源。

(2) 鄉村地區計畫應載明項目

鄉村地區計畫係屬直轄市、縣（市）國土計畫之一部分，其內容應以回應特定鄉村地區所面臨之空間、土地使用及治理課題為核心，並作為縣市國土計畫之補充，建議後續於《鄉村地區計畫規劃手冊》應說明其應載明內容包含下列事項：

A. 計畫範圍：針對空間課題、人口集居情形、國土利用現況及具調整需求之區位，界定本計畫適用之鄉村地區計畫範圍。
B. 地景指認情形：各項自然地景基盤、人文產業分析及地景關注等級。
C. 目標（課題與對策）：盤點鄉村地區發展所面臨之主要課題（如居住合法性、土地使用衝突、公共服務不足或衡平性爭議等），並提出對應之空間與治理對策，說明其與縣市國土計畫目標之銜接關係。
D. 國土功能分區及其分類之劃設、調整或土地使用管制原則：針對計畫範圍內之居住、產業、公共設施及景觀等使用需求，提出國土功能分區劃設、調整方向及土地使用管制原則，作為縣市國土計畫圖說及管制內容之補充說明。
E. 應辦事項及實施機關：彙整為達成前述目標所需之應辦事項，明定相關執行或配合機關，並說明其推動方式、時程安排及納入縣市國土計畫通盤檢討或相關程序之機制。

(3) 同步變更機制之制度說明

鑒於鄉村地區計畫檢討或變更彈性，得不受國土計畫五年一次通盤檢討時程之限制，當鄉村地區計畫規劃內容提出時，應同步啟動國土功能分區圖之檢討變更，以及必要之土地使用管制調整，採併同審議、併同報部核定之方式辦理。經中央主管機關核定並依法公告發布後，該等內容即取得法定地位，並作為直轄市、縣（市）國土計畫之附冊納入整體計畫體系。

即使該縣市國土計畫尚未進行通盤檢討，前揭經核定公告之鄉村地區計畫及其所對應之功能分區調整，仍屬有效之國土計畫內容，得據以作為後續土地使用管理與行政處分之依據。另為維持計畫體系之一致性與完整性，於直轄市、縣（市）國土計畫辦理通盤檢討時，應將已核定公告之鄉村地區計畫及其同步變更之國土功能分區內容一併納入檢討，以完成計畫內容之整合。

2. 長期整體制度面相關建議

(4) 修法

A. 建議修正《國土計畫法施行細則》，明確定義「鄉村地區計畫」及其推動重點。
B. 建議就「鄉村地區計畫」之實質與程序規範，訂定相關行政命令，促進計畫引導土地使用機制之順利推動。
C. 建議研議農村社區土地重劃、農村再生計畫體系及其他相關目的事業法令配合修正之必要性及可行性。

(5) 制度建立

A. 建議強化相關目的事業主管機關之政策協作意願及能力，將「鄉村規劃」納入跨部門協作平台，藉由政策對話提升部門間的理解與協調性。
B. 建議持續藉由示範案例建立基於自然與人文地景指認與關注等級為基礎之鄉村地區規劃議題指認模式，並逐步建立更詳盡的國家地景元素指認資料庫。

(6) 宣導

A. 建議建立鄉村地區計畫之專屬網頁或社群媒體，培養民眾之媒體識讀，作為政策宣傳與社會溝通平台。
B. 建議強化規劃專業者之核心知能
C. 建議持續積極辦理針對直轄市、縣(市)政府之鄉村地區計畫教育訓練。
D. 建議促進中央政策制定與在地規劃專業者之間的相互理解。
E. 建議教育訓練之對象擴及非傳統土地使用規劃專業者(例如：農村再生專業社群、農產業規劃專業社群、地方創生專業社群及理解自然與人文資源、人地互動領域之專業社群等)。
F. 建議促進規劃現場相關專業人員之經驗交流、分享與學習。

(五)國土計畫與區域計畫制度比較

1. 法律定位明確化

過去區域計畫法執行鄉村規劃多以零散工具處理，缺乏整體性，鄉村地區計畫已於《國土計畫法》中明文規定，具明確政策定位。在國土計畫尚未全面施行之過渡期間，藉由《國土計畫法》賦予定位，並結合區域計畫的法定工具，可作為落實空間發展及土地使用調控的權宜之計。

2. 以計畫引導管制

過去多依「現況編定」及「單筆申請」方式，土地使用缺乏計畫引導、偏重零星變更管制，鄉村地區環境品質難以有效改善。現行非都市土地使用管制規則缺乏因地制宜之制度化機制，地方政府僅能依通案規定辦理，難以回應在地差異。新制則明確建構分層次之調整管道，地方得依實際需求，循「另訂土地使用管制規則」、「新增分區分類」，以至「檢討國土功能分區」之遞進程序辦理，使因地制宜具備清楚依據、程序與界線，提供公共設施、調整土地利用，落實計畫引導土地使用的核心精神。

3. 推動時程彈性

推動時程上鄉村地區計畫得因應即時且迫切的在地需求隨時檢討變更；同時又以短期（5 年內）可執行性作為邊界，除避免提前劃設中長期發展用地，更能整體性規劃地方土地利用需求。

4. 過渡期之工具銜接

相較舊制僅能零散運用開發許可或變更編定，新制透過鄉村地區計畫先行指認空間範圍與發展方向，使農村社區土地重劃得依計畫明確指定適合辦理之區位，促進整體聚落改善；針對鄉村地區土地產權破碎、基地零散問題，得依計畫指導將零星包夾土地加總視為單一開發單元，合併申請跨區開發許可，突破單一基地門檻限制。另在使用地變更編定方面，僅針對符合計畫規範之零星包夾土地予以調整，落實以填補聚落內部空隙為導向的

發展模式；針對現行《非都市土地使用管制規則》欠缺因地制宜彈性之問題，新制得依鄉村地區計畫所揭示之在地課題，透過修正非都管條文或訂定縣市專編方式，於舊法體系下創造類似國土計畫另訂土地使用管制之制度彈性。

5. 跨部門協調與在地參與

舊制偏向由上而下決策，缺乏跨部門整合與民眾參與。新制採議題導向辦理鄉村地區計畫，並得以鄉村地區地景元素指認與關注等級之基礎上操作，透過議題討論動員並逐步凝聚民眾、地方政府及部會共識，提升政策推動的具體性，建立更符合在地需求的規劃模式。

(六)初擬策略對於不同權利關係人之效益分析

1. 國土署

鄉村地區計畫的推動有助釐清現行計畫實施所面臨之制度疑義與法令落差，並補強在國土計畫全面施行前之過渡時期的指導性與執行依據。透過建立明確的審查條件、使用規則與跨部會整合機制，不僅強化鄉村地區整體規劃的政策合法性，也可作為推動國土計畫整體落實之重要起點與實驗場域，進一步提升中央在空間治理上的系統引導角色。而以鄉村地區資源盤點、地景元素指認與關注等級為基礎之議題指認，可建立跳脫以都市規劃之發展導向之規劃邏輯，符合鄉村及國土永續需求。

2. 地方政府

鄉村地區計畫提供一套可行的地方規劃工具，使縣市政府在國土計畫尚未全面上路前，能先行因應地區性空間課題。透過法定程序與技術指引的明確化，可強化地方釐清部門分工、掌握作業流程與審議要件，進而提升政策執行力與規劃品質。同時，藉由中央針對公益性、地用性及部門支持等條件進行優先協助，也可協助地方建立議題優先排序機制，加速回應實質需求。

3. 目的事業主管機關

藉由將其政策內容納入鄉村地區計畫，目的事業主管機關可透過部門計畫具體化其土地需求與設施資源投入,促進部門與空間規劃體系之接軌。尤其在跨區開發、使用地變更與農村社區土地重劃等議題上，若能明確提供資源投入與政策支持，將有助於實質落實計畫內容，並強化部門施政之公共價值。

4. 民眾

鄉村地區整體規劃兼顧生活、生產、生態等層面，透過以鄉村地區資源盤點、地景元素指認與關注等級為基礎之議題導向與地方參與機制，可使在地居民對國土規劃產生更高認同感與參與感。未來可透過農村社區土地重劃、公共設施改善與生活環境提升等具體作為，實質改善在地生活品質。

第四節　承接其他委辦案之相關議題研析

一、議題 22：強化部門空間發展策略對土地使用之指導方式

(一)背景說明

本議題之關鍵疑義在於過往國土計畫之部門空間發展策略經歷數次討論與撰寫方式調整，最終基於計畫執行彈性，僅保留發展對策、發展區位，以目標性、政策性及整體性內容為基礎，至涉及技術性及細節性內容，則授權中央主管機關納入相關子法處理，以保留計畫執行彈性。然而，現行國土計畫法、施行細則、相關子法中仍未明確定義部門策略之執行操作方式，跨機關之部門計畫仍難以推動。因此，是否有需建立相關制度，或由法規條文修正等方式，改善部門空間發展策略之授權與推動。

本計畫研提相關建議策略如下：

1. 建立跨部門協商的協調機制與順序，將各部門自前期納入於規劃過程，完整流程建議如圖 2.4.1，說明如下。
(1) 首先由各部門自行提出各該部門之空間計畫與準則(至少包含區位、數量原則)。
(2) 由空間規劃部門協助各部門將各項準則進行空間轉譯。
(3) 依照議題，各部門空間化後資訊進行疊圖及協調跨部門衝突。
(4) 考量國土發展優先順序彙整提出跨部門之部門空間發展規劃成果。
2. 中長期各部門應逐漸建構對應空間基礎研究的累積，或面臨跨部門衝突空間部門難以處理時，應適時動員行政院進行協調等機制。
3. 參考日本的「出向制度」，建立跨部門借調機制，增進橫向認知與合作能力；另應設置常設的空間發展策略整合辦公室，專責協助部門整合與技術支援。
4. 參考西班牙的示範區與成果報告制度，推行地方政府與部門績效評估與獎勵機制，提升各方參與國土計畫的積極性與政策落實率。

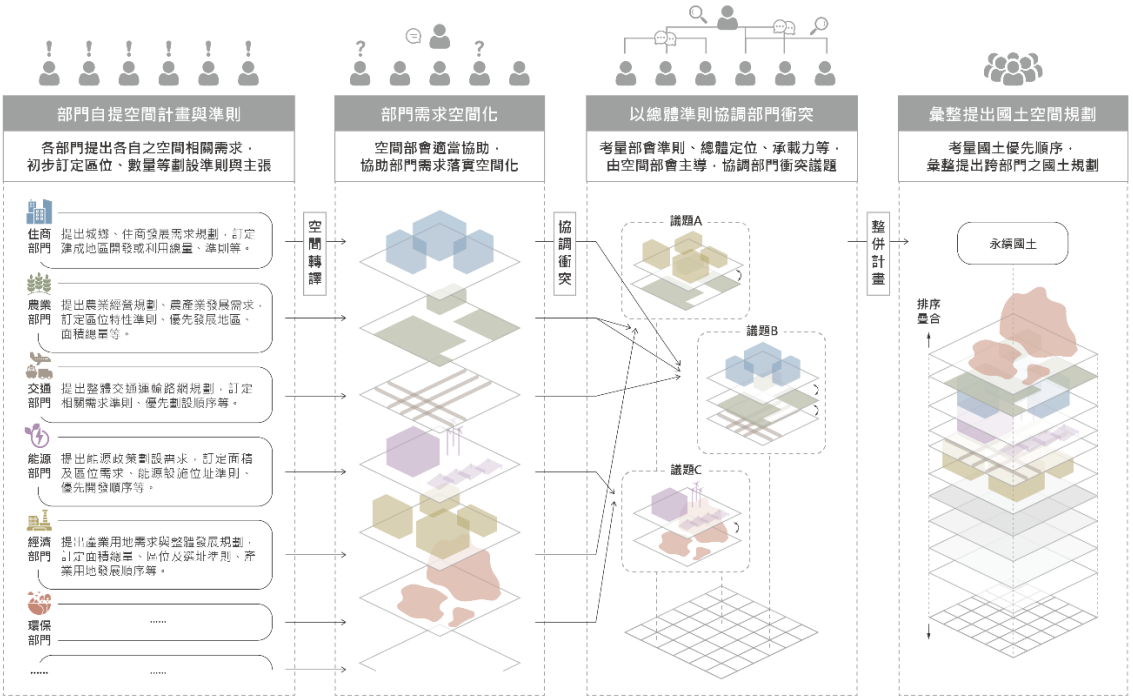


圖 2.4.1 初步建議跨部門協商的協調機制與流程示意圖

資料來源：本計畫繪製

(二)相關委辦案研析成果

前述為本計畫對於全國國土計畫強化部門空間發展策略之建議機制作法，而國土管理署另有委辦「建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案，針對部門空間發展策略之執行機制進行詳細研析，並實際透過夥伴工作圈方式，建立國土計畫中跨部門共創的運作機制，在 113 年度的期中報告書(114 年 12 月 23 日版本)中，提出的研析成果主要包括：1.指認國土計畫跨部門核心研討議題；2.建立國土計畫部門夥伴工作圈並實際運作；3.擬定全國國土計畫部門空間發展策略之章節體例；4.各級國土計畫之部門空間發展策略(部門空間發展策略及計畫之應敘明事項)等。

(三)後續具體精進措施建議

本計畫承接「113 年度建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施委託專業服務案期中報告書」之內容，將其中成果分就「納入下一版全國國土計畫章節架構或內容研擬建議」、「其他長期整體制度面相關建議(如修法、制度建立、宣導等)」分別說明如下，以作為後續全國國土計畫通盤檢討，或更長期推動國土計畫法及其相關子法修法、相關制度建立或相關宣導工作之參據。

1. 納入下一版全國國土計畫章節架構或內容研擬建議

(1)「部門空間發展策略」之部門項目及細項增補建議

表 2.4.1「部門空間發展策略」之部門項目及細項增補建議

部門項目	細項	涉及部會機關
第一節 產業	壹、農林漁牧業	農業部（永續司、農水署、農村署、林保署、漁業署、農科司）
	貳、製造業	經濟部（產發署、園管局）、國科會（產學處）
	參、礦業及土石採取業	經濟部（地礦中心）
	肆、觀光產業	交通部（觀光署）
第二節 運輸	一、空運	交通部（民航局）
	二、海運	交通部（航港局）
	三、軌道運輸	交通部（鐵道局）
	四、公路運輸	交通部（高公局、公路局）
	五、都市公共運輸	交通部（公運司）
	六、離島運輸	交通部
第三節 住宅	**壹、**社會住宅	內政部（國土署）
	貳、農村住宅	**農業部（農村署）**
第四節 重要公共設施	壹、下水道設施（汙水、雨水	內政部（國土署）
	貳、環境保護設施(一般廢棄物、事業廢棄物）	環境部（環管署、循環署）
	參、長照設施	衛福部（長照司）
	肆、醫療設施	衛福部（醫事司）
	伍、教育設施	教育部（高教司、國教署）
	陸、能源設施	經濟部（能源署）
	柒、水利設施	經濟部（水利署）
第五節 環境保育與景觀	**壹、自然景觀**	**農業部（林保署）**
	貳、人文景觀	**文化部（文資局）**

註：粗體字為建議新增項目

資料來源：113 年度建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施委託專業服務案期中報告書(內政部國土管理署，114 年 12 月 23 日版本)

(2)「部門空間發展策略」之應敘明內容建議

全國層級之規劃應聚焦於資源分配原則與審議規範，故建議全國國土計畫之「部門空間發展策略」章節應研擬具體內容如下：

A. 發展對策

(A)跨部門資源對接空間策略：從國土規劃角度，針對特定議題或區位提出政策資源共同投入的對接方式或機制，期望跨部門政策整合，形成綜效。

(B)提案配套原則：中央與地方政府開發提案時應同時考量之配套措施，期望跨部門、跨層級共同回應國家重點議題，達成政策綜效。

B. 發展區位

(A)政策資源投入區位優先順序：部會明確於政策資源投入區位達成共識，形成明確的分工或合作協議。

(B)部門建設區位優先順序：各部門在空間部署建設與設施或進行開

發時，應該遵循之區位篩選原則。

2. 長期整體制度面相關建議

(1)制度建立

A. 制度建立一：強化先期徵詢與跨部會協商機制

依《國土計畫法》第 17 條規定，重大且具一定規模之部門計畫，於先期規劃階段即應徵詢國土計畫主管機關意見。國土計畫之角色應於部門政策形成及重大建設規劃初期，即透過跨部會協商機制共同參與規劃，引導各部門空間發展策略與國土空間發展目標相互整合，並就土地資源配置、環境承載、跨部門競合及區位選擇等議題進行協調，以落實國土計畫永續發展及合理配置土地資源之政策引導功能。

考量產業發展具高度不確定性，國土規劃宜回歸《國土計畫法》第 1 條所揭示之永續發展與合理配置土地資源之立法目的，於前期協商階段由國土計畫主管機關與各目的事業主管機關共同研擬多元發展情境，儘量整合部門政策與空間發展策略，並據以形成兼顧發展需求與環境承載之具彈性無悔政策（No-regret Policy）。同時，建議強化國土利用基礎資料之公開與共享，提升跨部門資訊整合及決策品質。

此外，得配合檢討先期規劃階段應徵詢國土計畫主管機關之事項及檢核重點，明確界定跨部門協商內容及程序，並強化國土計畫指導原則於部門計畫研擬過程之落實，以提升國土計畫對部門空間發展策略之引導功能，同時兼顧各目的事業主管機關之法定權責及執行彈性。

B. 制度建立二：將協商成果制度化納入審查規範

為確保部門空間發展策略得以落實，各部會可將跨部會協商形成之共識，納入各自之相關事業法令、行政規則或審議作業手冊，作為中央及地方提案審查之依據。例如將協商成果納入自身的審議規範，透過調整科學園區、大眾捷運或鐵路建設等計畫之審議規範，使提案內容能回應全國國土計畫之空間指導原則。

C. 制度建立三：以政策資源投入引導空間發展

除了藉由審查等方式落實上位政策指導於部門計畫當中，中央政府亦可透過政策資源投入，引導部門建設之發展模式與區位選擇，包括硬體建設經費配置，或以補助、輔導、研究與治理平台等軟性措施落實空間政策。若能將跨部會協商成果轉化為政策資源配置之空間原則，將有助於提升部門政策與國土計畫間之整合綜效。

D. 制度建立四：縣市國土計畫之「部門空間發展計畫」之應敘明內容，建議納入縣市國土計畫通盤檢討指導手冊

(A)發展對策

a.具體之部門對接模式：對應全國國土計畫部門空間發展策略之「跨部門資源對接空間策略」，說明地方政府如何建構跨部會、跨局處

之空間政策對接模式。

b.政策資源整合配套：對應全國國土計畫部門空間發展策略之「提案配套原則」提出「政策資源整合配套」，即該部門空間發展計畫需視部門空間發展策略所指導之原則，在縣市整體空間尺度或特定區位提出具體可行的公共設施、公用設備或公共建設等配套措施。

(B)發展區位

盤點該部門細項既有發展區位， 以及未來五年的具體開發區位，相關區位的劃設需要遵循全國國土計畫部門空間發展策略中的優先順序，並能回應該部門之發展對策，包含：

a.既有區位：明確指出轄內現有設施之空間分布與必要之資訊。

b.具體開發區位：具體指出該部門細項未來五年內將開發之區位及範

圍。

c.具體資源投注區位：具體指出該部門細項未來五年內政策資源主要投注之區位。

(2)修法

跨部門協商後形成的部門空間發展策略能夠引導相關子法的調整，例如國土計畫法施行細則、國土復育促進地區劃定與復育計畫擬訂辦法、國土計畫使用許可審查程序辦法、使用許可審議規則、國土計畫法土地使用管制規則、原住民土地使用管制規則等。目前我國處於從《區域計畫法》轉換至《國土計畫法》之時期，於過渡時期，協商後產出的共識則能夠指導區域計畫土地使用分區及編定之變更審議原則。

二、議題 23：配合專法調整氣候變遷減緩及調適策略

(一)背景說明

本議題之關鍵主要乃因全國國土計畫之「氣候變遷調適策略及國土防災策略」撰寫內容較為精簡，主要僅包含氣候變遷調適議題並擬定各領域之調適策略。然而，自 107 年 4 月全國國土計畫公告實施後，相關氣候變遷治理與調適政策持續推動與更新，包括《溫室氣體減量及管理法》於 112 年 2 月 15 日修正公布為《氣候變遷因應法》正式將 2050 年達成淨零排放目標入法，並據以於 112 年 11 月核定《國家因應氣候變遷行動綱領》，以及於 112 年 9 月核定《國家氣候變遷調適行動計畫（112 年至 115 年）》，並另於 113 年發布《國家氣候變遷科學報告（2024）》。因此，因應上述法制之建立及最新科學評估成果，全國國土計畫內容應配合修正與補充，以回應氣候變遷調適與國土防災之整體需求。

本計畫初步研提方案如下：

1. 修改現行全國國土計畫第七章第一節「氣候變遷調適策略」架構與內容

(1) 確立氣候變遷調適方向(導入調適對象、目標與原則的概念)：設定調適對象、掌握優先調適區位的調適目標與規劃原則。

(2) 調整調適策略的撰寫方式，以調適議題的分類方式進行策略撰寫，如溢淹水、乾旱、高溫熱浪與坡地崩塌，以避免現行區位或調適領域分類無法有效對於調適議題與衝擊進行調適。

(3) 優先調適區位可調整更為精確的文字說明使計畫本身具有指導性，如西部平原、蘭陽平原、嘉南平原，取代過去以「高山及山坡地」、「平原」、「都市及鄉村集居」、「海岸、離島及海域」較為模糊的文字。運用地理環境名稱可避免資料不確定性，又可提升目前文字對於區位描述上的準確性。

配合《土地利用領域氣候變遷調適行動方案》，評估需調整銜接、新增之氣候變遷調適議題或策略內容：目前 112-115 年之土地利用領域策略依照「建構風險評估基礎」、「因應極端降雨趨勢，城鄉地區導入多元調適策略」、「提升水資源儲蓄能力，降低乾旱衝擊」、「因應極端高溫趨勢，提升建成環境調適能力」、「強化自然生態系統調適」、及「因應部門計畫強化氣候變遷調適能力需求，檢討國土空間規劃或土地使用管制」等六項訂定。團隊初步建議得參照《土地利用領域氣候變遷調適行動方案》中所指認之建議策略及措施(如下表 2.4.2)，評估需調整銜接、新增納入調整現行全國國土計畫氣候變遷調適策略章節之內容。

表 2.4.2 土地利用領域策略與措施表

調適目標	策略	措施
降低氣候變遷衝擊，促進國土利用合理配置	1.建構複合災害風險評估基礎	1.1 辦理國土計畫氣候變遷風險評估分析，指認高風險地區
		1.2 辦理農地脆弱度評估分析，指認調適熱點區位
	2.因應極端氣候趨勢，城鄉地區導入多元調適策略	2.1 參考農地脆弱度評估成果，辦理鄉村地區整體規劃
		2.2 推動鄉村地區整體規劃納入以自然為本的調適策略
		2.3 落實都市計畫土地使用有關防洪、排水及滯洪等檢討
		2.4 引導及鼓勵都市更新案件之基地保水相關設計
		2.5 推動低衝擊開發規劃應用
		2.6 辦理建築物及社區雨水貯集滯洪設施智慧監控系統之研究
		2.7 加強流域承洪韌性，並整合環境及生態改善
		2.8 推動雨水下水道建設結合都市總合治水策略
	3.提升水資源儲蓄能力，降低乾旱衝擊	3.1 對應高風險地區之供水系統，規劃建置水資源回收中心及再生水廠
	4.因應極端高溫趨勢，提升建成環境調適能力	4.1 鼓勵公園綠化，調適都市微氣候
		4.2 落實建築節約能源設計及法制規範
		4.3 推廣綠建築標章
		4.4 推廣木構造建築
		4.5 辦理都市熱島及都市風廊之應用性研究
	5.強化自然生態系統調適	5.1 保育國家公園生態環境
		5.2 保育濕地生態環境
	6.因應部門計畫強化氣候變遷調適能力需求，檢討國土空間規劃或土地使用管制	6.1 考量農地脆弱度評估成果，辦理鄉村地區整體規劃（農業生產及生物多樣性領域）
		6.2 配合開發多元水源需求，辦理土地使用分區檢討變更（水資源領域）

資料來源：修正自《土地利用領域氣候變遷調適行動方案(112-115 年)》

另外，現行《土地利用領域氣候變遷調適行動方案》之計畫年期為民國112年至115年，應當定期檢討，國土計畫亦應配合其調整，修正相關策略內容，並提供土地利用與後續直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討及功能分區劃設調整等因應策略。

2. 委辦案的建議

(1) 建議配合跨部門協作制度，將土地利用領域策略涉及跨部門之分屬權責併入議題空間化討論過程，盤點相關部會政策趨勢和法規釐清可能具競合處，協助國土計畫未來相關專法調整利於銜接土地利用領域策略內容

由於土地利用領域仍涉及跨部會資源及相關專業內容，初步建議應結合本團隊建議之部門協作制度，考量將涉及跨部會權屬之部分內容併入部門研議之策略內容，並盤點相關部會法規釐清可能具競合處，利於專法調整落實氣候變遷與防災策略，銜接《全國國土計畫》與《國家氣候變遷調適行動計畫》。

(2) 建議於相關風險評估與策略研擬過程中，參考國土管理署城鄉發展分署「113 年度國家溫室氣體排放清冊土地使用與變遷碳匯計算與國土規劃策略應用計畫」中有關國土規劃應用策略建議，評估土地碳匯與城鄉發展型態之關聯性，並研提可銜接全國國土計畫之空間發展策略及各類型地區調適原則，作為後續全國國土計畫氣候變遷調適策略專章修正與補充之參考。

(3) 其他

依據「113 年度國土計畫因應氣候變遷之風險評估及策略建議」，考量2050淨零目標及溫室氣體減量係我國一致性政策方向，各部會政策作為應以溫室氣體減量管理為前提，國土規劃與城鄉發展管理亦然，故建議「減緩」相關內容應融入各級國土計畫各章節內容，尤以國土空間發展策略及成長管理策略（縣市空間發展及成長管理計畫）、部門空間發展策略（部門空間發展計畫）等 2 章節為重，尚無需於氣候變遷調適專章特別另列減緩策略之指導，惟考量本案各相關會議中皆有收到提醒應強化「減緩」策略之意見，故本計畫初步提出減緩策略之可能建議，作為後續全國國土計畫之成長管理策略、部門空間發展策略等 2 章節強化回應減緩策略之參考，建議如下：

(4) 提出減緩策略之可能建議包括：

A. 相關計畫與法令盤點：盤點近年因應2050 淨零排放目標中央各部門與地方政府制定之相關法規與計畫，並配合「2035 年國家自定貢獻(NDC 3.0)」之內國法化進程，檢視《國土計畫法》與相關部門法規之銜接性，並初步提出未來可能具衝突之關鍵點，以利於國土署內部提出對應建議策略。

B. 整合的土地利用規劃：制定一個綜合的土地利用計畫，將氣候調適與減緩策略結合，並因應 NDC 3.0 對於自然碳匯之重視，於空間規劃研議增加碳吸存（增匯），考慮城市密度、綠地、濕地及森林之保護與管理和交通等因素，制定可能執行的原則與作法。

C. 可再生能源擴展：參考 NDC 3.0 能源轉型路徑，優先發展風能、太陽能等可再生能源，並將其納入空間規劃框架，並預留土地空間。

D. 韌性基礎設施發展：持續投資於氣候韌性基礎設施，以面對未來可更大變化之氣候變遷因素，並降低氣候影響的脆弱性，例如逕流分擔出流管制的 2.0 計畫等。

E. 技術和創新：利用 AI 技術和創新來提高能源效率，減少排放，增強氣候調適能力，以及長期監測技術之研發(例如衛星與碳排放之關聯)。

F. 社區與民眾參與：落實 NDC 3.0 提及公正轉型與淨零綠生活精神，增強公眾參與氣候行動和土地利用規劃，以確保政策實施的包容性和公平性，例如增加我國韌性社區相關計畫。

(二)相關委辦案研析成果

前述為本計畫對於全國國土計畫配合專法調整氣候變遷減緩及調適策略之相關建議，而國土管理署另有委辦「國土計畫因應氣候變遷之風險評估及策略建議」委託專業服務案，針對空間發展及土地利用面向之氣候變遷風險評估進行精進研討，並以氣候變遷中央科技主管機關產製資料及分析方法為基礎，研析土地利用領域之氣候課題，辨識全國尺度下空間區位之風險差異，據以納入土地利用領域氣候變遷調適行動方案及國土計畫通盤檢討強化回應氣候變遷之參考。其提出的研析成果主要包括：1.辦理氣候變遷評估；2.辨識土地利用領域調適缺口，提出國土計畫之調適策略建議；3.因應 2050 淨零排放目標，提出全國國土計畫之減緩策略建議等，並依據前述成果研析全國國土計畫氣候變遷調適專章後續研擬應配合調整修正之方向。

(三)後續具體精進措施建議

本計畫承接「113 年度國土計畫因應氣候變遷之風險評估及策略建議期末報告書」之內容，將其中成果分就「納入下一版全國國土計畫章節架構或內容研擬建議」、「其他長期整體制度面相關建議(如修法、制度建立、宣導等)」分別說明如下，以作為後續全國國土計畫通盤檢討，或更長期推動國土計畫法及其相關子法修法、相關制度建立或相關宣導工作之參據。

1. 納入下一版全國國土計畫章節架構或內容研擬建議

(1) 全國國土計畫「氣候變遷調適專章」之章節架構與內容建議

A. 適用時機：基於「跨部門」、「整合性」之定位基礎，為縱向銜接直轄市、縣（市）國土計畫之氣候變遷調適計畫，以及橫向考量新興開發建設對於國土氣候風險之提升，建議以「縣市國土計畫」及「部門重

大建設」為核心指導對象，即「縣市國土計畫之擬定」、「國土法第 17 條徵詢機制」、「使用許可審議」等，將以各該策略作為指導原則；另考量國土計畫屬「都市計畫」與「國家公園計畫」之上位計畫，故本章節預期亦將針對該 2 計畫之檢討原則提出指導。

B. 議題面向：維持先防災後調適的策略寫法。前者包含水災、風災土石流及大規模崩塌、旱災與震災，後者包含溢淹水、坡地、高溫與旱災；另考量災害常以複合性或連鎖性方式發生，故「複合型災害」評估納入氣候變遷調適策略討論範疇。

C. 章節架構：依循上開指導對象與議題範疇，建議本章節包含「國土總體減災與調適原則」、「防災與調適策略」及「因應氣候變遷土地使用規劃策略」等 3 節。

表 2.4.3 氣候變遷調適專章通檢預期調整方向對照表

氣候變遷專章	全國國土計畫通檢	全國國土計畫(107 年)
適用時機	1. 縣市國土計畫擬定 2. 國土法第 17 條徵詢 3. 使用許可審議 4. 都市計畫與國家公園計畫通盤檢討	1. 縣市國土計畫擬定 2. 國土法第 17 條徵詢
議題範疇	1. 氣候災害：水災、坡災、旱災、風災 2. 非氣候災害：地震、海嘯、火山 3. 其他(未來趨勢)：高溫、海平面上升、複合型災害、人為災害等。	1. 水災 2. 坡地災害 3. 海岸災害及地層下陷地區 4. 乾旱災害地震災害(含火山活動、土壤液化) 5. 城鄉災害(含爆炸災害)
章節架構	第一節國土總體防(減)災與調適原則 第二節防災與調適策略 壹、氣候災害 貳、非氣候災害 參、其他災害 第三節因應氣候變遷土地使用規劃策略 壹、環境敏感地區 貳、既有發展地區 參、新興發展地區	第一節氣候變遷調適策略 壹、調適議題 貳、調適策略 參、各類型地區策略 第二節國土防災策略 壹、國土防災整體策略 貳、各類災害防災策略

資料來源：114.12.17 國土計畫組組內討論資料

2. 長期整體制度面相關建議

除了針對全國國土計畫氣候變遷調適專章通檢調整方向之建議之外，國土計畫在整體規劃內涵與落實機制上對於氣候變遷之對接仍有諸多可精進之處，包括風險區位分類精準度不足、土地利用調適措施未全面納入、風險分級與成長管理機制之對應薄弱，以及地方推動缺乏標準化架構等。

因此建議仍有以下需長期性持續推動事項。

(1) 制度建立

A. 制度建立一：研擬全國國土計畫通盤檢討作業手冊

研擬氣候變遷風險評估方法、精準度要求、分級原則，各分級可對應之土地利用強度或管制方向等，並將各項規範納入全國國土計畫通盤檢討作業手冊，以確保後續各次全國國土計畫通盤檢討時具備可依循之基本框架。

B. 制度建立二：製作縣市國土計畫通盤檢討指導手冊

為確保縣市國土計畫通盤檢討在研擬氣候變遷調適相關內容時，具備一致的操作基準與實務可行性，建議由中央研擬並發布「縣市國土計畫通盤檢討指導手冊」，手冊內容建議應包括土地利用調適與氣候風險之基本分析項目，說明不同類型風險評估結果如何對應國土功能分區調整、土地利用強度管制及成長管理措施，使風險分析能實質轉化為規劃決策依據；再者，亦應納入跨局處協調之建議程序，協助地方整合都市計畫、水利、農業、環境及防災等部門意見，釐清權責分工，強化因應氣候變遷之政策整合等。

三、議題 24：處理跨域議題（含都會地區與特定地區）

(一)背景說明

本議題之關鍵爭點在於國土計畫法第 8 條第 2 項雖規定有都會區域或特定區域計畫，在全國國土計畫第四章國土永續發展目標中也提出應擬定「都會區域計畫」與「特定區域計畫」以回應城鄉發展不均與跨域治理問題。然至今國土計畫指導下尚未形成具體的法定都會區域計畫或特定區域計畫成果，造成全國層級規劃與區域實踐之間存在落差。因此有必要檢討如何強化全國國土計畫中都會區域計畫／特定區域計畫之功能，以對應國土跨域議題之處理。

(二)相關委辦案研析成果

國土管理署城鄉發展分署於 111 年度委辦「運輸部門統計調查及整體運輸規劃資料應用於國土規劃(含都會區域計畫)之機制探討」，並於 113 年度續辦「113 年度整體運輸規劃與空間發展整合策略規劃-以北、南部區域為例」，兩計畫研究成果旨在深化運輸與空間整合的規劃原則與操作方法，期將區域運輸納入作為國土主管機關辦理全國國土計畫通盤檢討、擬定都會區域計畫或特定區域計畫，以及回覆先期徵詢意見時的重要參考與指引。計畫成果以北部區域、南部區域為例，聚焦分析北部與南部區域之運輸特性、關鍵課題，並提出運輸策略建議及各區域之中長期未來發展地區、優先發展順序等建議。

最後，則建議上述研究規劃成果可做為後續調整國土計畫之未來發展區位與順序、導入 TOD 及 15 分鐘生活圈理念、強化公共運輸可及性與轉乘機制、優化重大運輸節點周邊土地利用、完善物流與人流分流策略等之參考。

(三)後續具體精進措施建議

本計畫承接「運輸部門統計調查及整體運輸規劃資料應用於國土規劃(含都會區域計畫)之機制探討(112 年 9 月)」、「整體運輸規劃與空間發展整合策略規劃-以北、南部區域為例(114 年 8 月)」之內容，上述研究成果除透過區域運輸資料強化跨域整合之分析基礎外，亦已系統性整理出多項**可於不同尺度適用之國土規劃指導原則與操作方法**，其價值不僅限於都會區域或跨縣市層級，亦適合作為全國國土計畫及後續各級國土計畫檢討之重要參考依據。

整體而言，前述研究成果可分為兩類加以落實：其一，具備高度通用性與上位指導性者，可於短期內優先轉化並納入全國國土計畫，作為各級國土計畫檢討與調整時之共通依循原則；其二，涉及跨縣市協調、資源整合及區域治理機制之內容，則仍有賴都會區域計畫或特定區域計畫作為制度化推動與深化之關鍵平台。

惟「都會區域計畫」之推動，實有賴國土管理署對該制度工具之政策主動性與制度定位之明確化；在現階段制度尚未成熟、法制與操作機制仍待建立之前，若於全國國土計畫中即要求納入過於細緻之區域運輸整合內容，恐不利於全國層級計畫維持其策略高度與彈性；因此，相關細部整合與跨縣市協調事項，仍宜由後續之都會區域計畫或特定區域計畫加以深化。

因此，本計畫將後續建議區分為中期與長期兩個推動層次，中期而言，建議於後續全國國土計畫中，適度納入可於全國層級操作之跨域治理原則與整合指引，特別是涉及跨域運輸之規劃理念與基本原則部分，以強化全國國土計畫在跨部門協調與空間引導上的功能；長期而言，則應著重於逐步完善「都會區域計畫」之制度設計為核心，逐步建立其法制定位、操作程序與跨域治理機制，使其成為承載區域運輸與空間整合規劃的關鍵制度工具，並與全國及縣市國土計畫形成分工明確、相互支援的規劃體系。

1. 納入中長期全國國土計畫內容研擬方向之相關建議

考量本次全國國土計畫通盤檢討之整體目標及三大重點方向，現階段係以：「(一)因應各目的事業主管機關之空間發展需求，強化部門空間發展策略對土地使用之指導方式，進而調整國土功能分區之劃設條件及土地使用指導事項；(二)因應地方實際需求，強化各級國土計畫對於鄉村地區計畫之銜接及指導性；(三)因應近年來氣候變遷之影響，強化國土風險治理、環境敏感地區資訊公開之策略」等三大方向為優先，爰有關跨域議題（含都會區域與特定區域計畫），暫不納入本次全國國土計畫通盤檢討之調整事項。至本計畫對於該議題所涉之建議與意見，建議納入中長期全國國土計畫內容研擬方向之相關建議，研提如下。

中期而言，建議於後續研議全國國土計畫檢討(非本次通檢)時，優先補充並明確化可於全國層級操作之跨域治理與運輸整合相關指導原則，以強化全國國土計畫在跨部門協調與空間引導上的功能。具體可包含下列重點內容：

(1) 強化運輸與空間整合之國土規劃指導原則

將運輸可及性、服務層級與轉乘效率等概念，納入全國國土計畫之成長管理、未來發展區位研擬及部門空間發展策略形成過程，作為交通、產業、住宅及公共設施等部門進行空間構想整合時之共通原則。

(2) 重要運輸設施周邊空間發展及土地使用指導原則

針對高鐵站、鐵路場站、捷運節點及區域轉運樞紐等重要運輸設施周邊地區，於全國國土計畫中提出原則性之空間發展方向與土地使用配置指引，作為直轄市、縣（市）國土計畫檢討未來發展地區、發展強度及公共設施配置時之上位依據。

而上述內容回應於全國國土計畫之章節架構內容上，建議於「第二章發展現況與課題」中，適度補充區域運輸相關分析資料，並與人口、住宅及

產業發展趨勢進行整合；再者，於「第五章國土空間發展與成長管理策略」中，將運輸條件納入未來發展區位與成長管理策略之重要判斷基礎；並於「第六章部門空間發展策略」研擬過程中，透過跨部門研商機制，確保各部門之空間構想已充分考量區域運輸特性，進而形成「第六章部門空間發展策略」。而前述內容後續建議亦可進一步研議區分屬於應納入全國國土計畫中的策略文字，以及屬於規劃技術報告的內容。

2. 長期整體制度面相關建議

長期而言，涉及跨縣市尺度之運輸與空間整合、資源配置及治理協調等議題，仍有賴制度化之都會區域計畫或特定區域計畫作為核心平台。相關精進方向說明如下：

(1)制度與治理機制面

A. 雖有法源依據，但欠缺明確制度化的運作程序

法條容許中央與地方「得」研擬、會商，但未建立一套制度性程序與激勵機制，導致附冊內容未實質展開或形成作業常規。法律上雖有可能性，但在操作上未明確規定由誰來啟動(中央？地方？)、什麼條件下需擬定(人口門檻？災害風險？資源差異？)、有無推動經費或技術支援等說明。

B. 應推動區域治理平台常態化

建議由內政部國土署主導，成立跨部會、跨縣市之「區域國土規劃協調平台」，協助各區域統整基礎設施、環境、產業與人口議題。每個都會區域(如北北基桃、中彰投、南高屏)應有常設協調會報，作為區域計畫的產製核心(目前各區域治理平台主要由地方政府自主成立)。

C. 應建立國土計畫與其他部門計畫整合機制

即使都會區域／特定區域計畫在國土計畫法下具備法定位階，但缺乏與其他領域(如交通建設、水資源、產業園區等)具體整合的操作指引或協商機制。建議應明確制訂要求交通、經濟、農業、水利等部門之重大計畫需與都會區域或特定區域計畫對應；或者制訂「區域資源分配協調準則」，避免重複投資與資源錯置。

D. 政策工具與執行配套未完善(欠缺誘因與執行機制)

都會區域或特定區域計畫缺乏預算與欠缺明確推動之責任機制，導致地方政府不易主動投入推動。建議可考量：1.制定《都會區域／特定區域附冊計畫作業準則》，明確其推動與執行機制；2.將都會區域計畫與特定區域計畫之計畫成果納入國發會或前瞻計畫之資源分配依據，形成政策誘因。

(2)政策與推動策略面

A. 試辦示範型區域計畫

建議可參考國土管理署城鄉發展分署 110 年「都會區域計畫推動平台及先期研究計畫」、國土管理署城鄉發展分署 112 年盤點之都會區域議題清單，針對各區域彙整之跨域議題，如：北部區域之海空港整合發展跨域產業廊帶、大矽谷計畫產業軸帶佈局與運輸之配套措施；中部區域之廢棄物處理設施、長照設施、醫療設施等區域性重要公共設施配置指導普遍不足；南部區域高鐵通車及相關產業園區之規劃，影響南部產業、城鄉人口發展趨勢為何？為形塑南部產業廊帶空間，如何強化上中下游產業鏈結，選擇儲備產業用地，及規劃產業用地與周邊生活腹地、交通設施等，作為後續推動都會區域計畫或特定區域計畫示範計畫之優先擬定或試辦之議題參考。

B. 結合地方創生、區域均衡等其他資源共同推動

建議將都會／特定區域計畫與「地方創生國家戰略」、「前瞻建設」、「韌性城市計畫」等其他國家重要政策結合推動，形成具執行力的資源平台。並擬定具指標性 KPI，如偏鄉公共運輸可達性提升比例、都會區通勤時間下降比例等。

C. 引導跨域公共設施佈局與服務共享

協助都會區域內進行如污水處理廠、焚化爐、醫療資源等公共設施之整合與跨域共享規劃，或制定機制鼓勵「縣市合作互補機能」，如首都生活圈內雙北支援基隆就業機會、基隆及桃園支援雙北居住機能、桃園支援新北部分地區基礎設施等。

(3) 技術與基礎研究面

A. 推動區域型資料及基礎核心研究建立

利用大數據與空間分析(如衛星影像、通勤圈、產業聚落、碳排分布)劃設具功能導向之都會區與特定區域範圍。例如：以通勤流或產業關聯繪製「生活圈／通勤圈」，據以界定都會區域之範圍。

過往尚欠缺跨縣市的土地利用、基礎設施、人口變化與氣候風險模擬資料或相關模擬模型，應逐步建立，以作為後續都會區域與特定區域發展策略規劃的基礎。

第五節　各議題研析成果對應全國國土計畫之各章節修正建議

按內政部國土管理署辦理 112 年度「建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案之研究成果，全國國土計畫各章節之功能定位及關係如圖 2.5.1 所示。

承上，國土空間發展策略專章（第 5 章）與氣候變遷調適策略專章（第 7 章）屬整體性策略引導，具跨部門性質之空間指導原則，而部門空間發展策略（第 6 章）則係回應且不違背國土永續發展目標、國土空間發展策略及氣候變遷調適策略專章內容下，提出各部門空間發展對策及區位之指導準則，故建議氣候變遷調適專章調整至第 6 章、部門空間發展策略調整至第 7 章。

另配合國土計畫法 114 年 1 月 20 日修正公布條文、國家永續發展趨勢及重大政策，並因應地方特性及實際發展需求，研訂全國國土計畫第 1 次通盤檢討重點為：（一）因應各目的事業主管機關之空間發展需求，強化部門空間發展策略對土地使用之指導方式，進而調整國土功能分區之劃設條件及土地使用指導事項。（二）因應地方實際需求，以及國土計畫法 114 年 1 月 20 日修正條文確立鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之法律定位，強化各級國土計畫對於鄉村地區計畫之銜接及指導性。（三）因應近年來氣候變遷之影響，強化國土風險治理、環境敏感地區資訊公開之策略。

就本計畫各議題研析成果，配合前開全國國土計畫通盤檢討重點，對應全國國土計畫之各章節修正建議如表 2.5.1 所示。

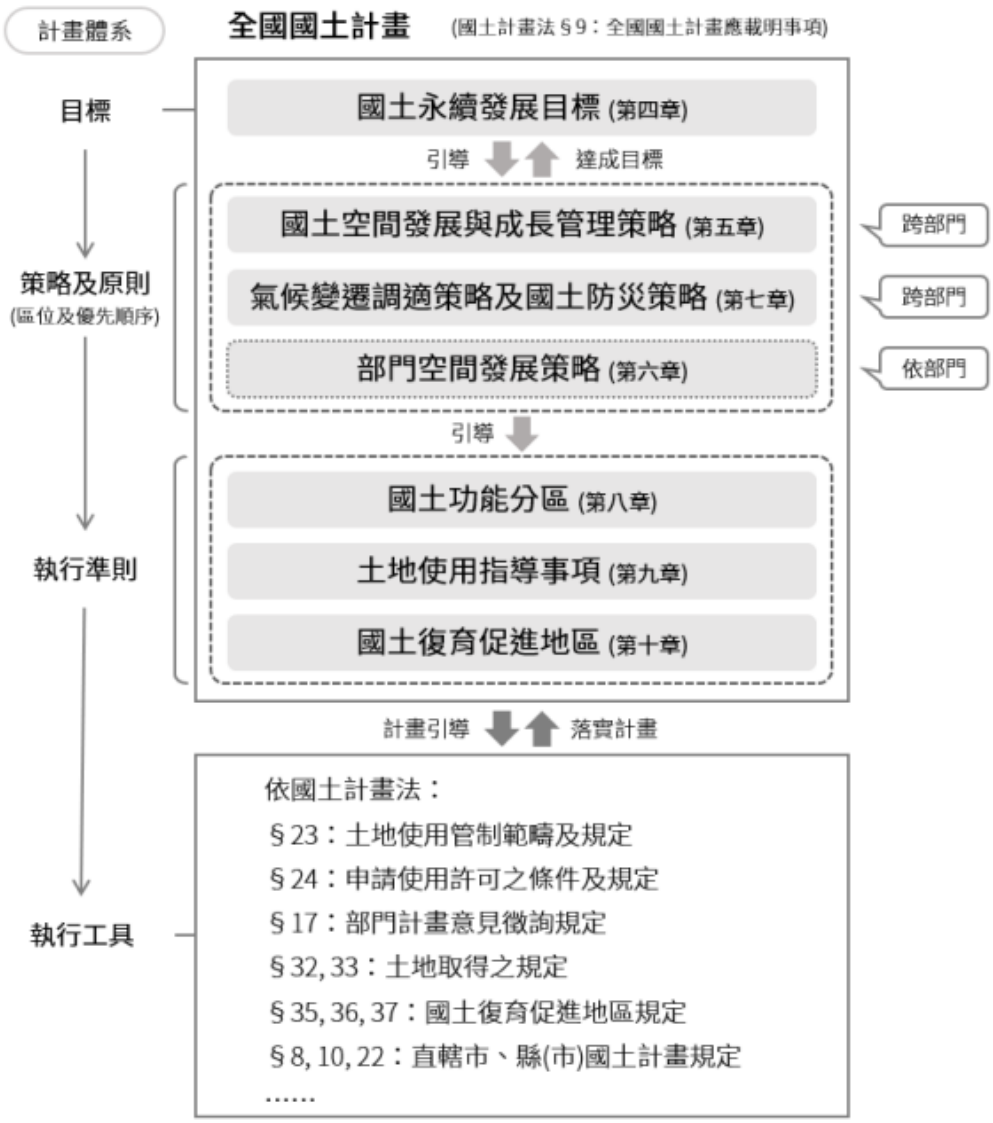


圖 2.5.1 全國國土計畫各章節之關係示意圖

資料來源：「建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案(內政部國土管理署，2025)

表 2.5.1 本計畫各議題研析成果對應全國國土計畫各章節修正說明表

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
(文字修正建議) 第四章 國土永續發展目標 為因應國家永續發展趨勢及重大政策、地方特性及實際發展需求，並為逐步落實國土計畫「以計畫引導使用」之精神，研訂本次通盤檢討重點如下： 一、因應各目的事業主管機關之空間發展需求，強化部門空間發展策略對土地使用之指導方式，進而調整國土功能分區之劃設條件及土地使用指導事項。 二、因應地方實際需求，強化各級國土計畫對於鄉村地區計畫之銜接及指導性。 三、因應近年來氣候變遷之影響，強化國土風險治理、環境敏感地區資訊公開之策略。 為強化國土規劃與治理體系之延續性與有效性，並對應前開通盤檢討重點，本計畫檢視原計畫國土永續發展目標之執行情形，屬具有長期性與必要性而仍需持續推動者，將延續原目標內容；屬因應政策方向改變者，將配合調整目標內容或執行策略。 本計畫以「韌性、共榮、共好：建構安全宜居、永續發展之幸福國土」為本次全國國土空間發展之願景，並以「安全x韌性—強化環境調適，永續國土資源」、「有序x共榮—經濟多元發展，引導城鄉均衡發展」、「和諧x共好—落實社會公義，提升整體福祉」為總目標。	第四章 國土永續發展目標 我國國土永續發展須面對環境、經濟及社會三大挑戰，故本計畫以「安全—環境保護，永續國土資源」、「有序—經濟發展，引導城鄉發展」、「和諧—社會公義，落實公平正義」為全國國土空間發展之總目標。	說明本次通盤檢討所提出之國土永續發展目標，是在延續原先107年4月全國國土計畫之「安全、有序、和諧」之國土永續發展目標架構下，再配合近年氣候變遷風險提升、淨零轉型政策推動、產業空間需求變化及城鄉發展差距等課題之考量下，調整並強化部分目標內涵，以回應當前國土發展面臨之新興挑戰。以及點出本次通盤檢討之	對應通檢重點一、二、三

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
		三大重點方向。	
（文字修正建議） 第四章 第一節 安全 x 韌性—強化環境調適，永續國土資源 目標一：因應氣候變遷與天然災害，強化國土抗災韌性與流域治理 為因應氣候變遷帶來之強降雨、旱災、海平面上升等災害及我國地震頻繁之課題，直轄市、縣（市）國土計畫應分析各類型天然災害風險分布情形，針對各類型災害對人民生命財產安全、產業與農業經濟影響等，進行土地使用規劃及研擬相關因應措施，並強化國土空間之防災、減災及復原能力，以提升整體國土抗災韌性。另為達水資源永續經營，應以完整流域為單位，推動上、中、下游整合治理，整體考量水資源保育利用、水質保護、國土保安、城鄉氣候變遷調適及低衝擊開發等事項，落實流域內土地使用規劃與管理，並加強水庫集水區土地利用管制，改善上游濫墾、濫伐等違規行為，減少水質污染與土壤侵蝕問題，以確保供水品質與國土安全。 目標二：維護糧食安全，促進農地多功能價值 在全球氣候變遷、國際情勢變動之下，糧食安全為國家安全重要議題之一，此外，因應農業環境經營管理模式多元化趨勢，農地除糧食生產功能外，亦具備生態保育、氣候調節、碳匯、水源涵養及景觀維護等多元功能，應確保宜維護農地之品質與合理利用，訂定農業生產環境維護策略，加強取締農地違規使用，維護農業水土資源與生產環境，並引導農地合理配置與利用，促進農業生產、生活與生態之協調發展，提升農地整體多功能價值。 目標三：推動能源及水資源永續利用，加強關鍵基礎	第四章 第一節 安全—環境保護，永續國土資源 目標一：因應極端氣候與天然災害，強化國土調適能力 為因應極端氣候帶來之強降雨、旱災、海平面上升等災害及我國地震頻繁之課題，直轄市、縣（市）國土計畫應分析各類型天然災害風險分布情形，針對各類型災害對人民生命財產安全、產業與農業經濟影響等，進行土地使用規劃及研擬相關因應措施。另就水資源供給規劃多元替代方案及旱災防救機制等改善措施，以提升國土調適能力。 目標二：配合流域綜合治理計畫，進行土地使用規劃與檢討 為達水資源的永續經營，應以完整流域為單位，進行上、中、下游綜合治理規劃，包含整體規劃水資源保育利用、水質保護、城鄉氣候變遷調適、低衝擊開發、治山防洪、海岸防護等，落實流域內土地使用規劃與管理，以強化流域氣候變遷調適能力。並應加強水庫集水區土地利用管理，改善流域上游濫墾、濫伐等違規行為，減少水質污染與土壤侵蝕問題，確保供水品質與水庫蓄水容量。 目標三：維護農地總量，提升農地生產效益 在全球氣候變遷、能源價格波動劇烈等國際政經局勢之下，糧食安全為國家安全重要議題之一，確保供糧食生產之農地總量及維護優質農業生產環境為達成糧食安全目標之重要工作。為達成我國糧食安全目標，應維護供糧食生產之農地面積數量及品質，訂定農業生產環境維護策略，加強取締農地違規使用，遏止破壞農業生產環境、維護農業水土資源。 目標四：建構永續能源、水源使用環境，促進節能減碳	1. 目標一：整合原先目標一、目標二之內容，並加入「韌性」之概念，與國際語彙銜接；且因應部門計畫結束，不再特別強調流域綜合治理計畫，轉為流域治理概念。 2. 目標二：不再特別強調維護農地總量，改以保障糧食安全與維護農地之多元功能為主。 3. 目標三：因應氣候	1. 目標一：對應通檢重點三，以氣候變遷與災害風險為核心，強化國土風險治理。 2. 目標二：對應通檢重點一，涉及農業部門空間發展策略對土地使用之指導。 3. 目標三：主要對應通檢重點三，強調氣候變遷下之基礎設施韌性；另亦可回應通檢重點一，涉及公共設施

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
設施穩定供給 因應全球極端氣候及氣候變遷之影響，能源及水資源已成為重要國際戰略資源，我國應在兼顧能源安全、環境永續、經濟發展及社會公平原則下，推動能源及水資源之永續利用。透過推動再生能源與新興水源（再生水、海水淡化）及提升資源使用效率，以促進資源循環利用與節能減碳。另為確保國家整體運作與社會發展之穩定，應進一步強化能源、水資源設施與其他關鍵基礎設施之空間配置合理性與防災應變能力，提升設施之安全性、穩定性與抗災性，並促進城鄉發展與能源、水資源、關鍵基礎設施之整合規劃，在不影響國土保育、海洋生態保育原則之前提下，建構安全、穩定、永續且具韌性之資源與基礎設施使用環境。 目標四：建構國家生態網絡，加強海陸空間管理與環境維護 我國中央山脈及周邊地區已透過各部會推動各類保護區及環境敏感地區之劃設，形成重要之生態保育軸；為因應氣候變遷與生態系統變動，應持續推動濕地保育、海岸管理、海域資源保護及重要生態廊道之串聯，並整合河川流域、農業地景及各類生態資源地區，以建構由高山、平原、海岸至海洋之完整國家生態網絡。此外，應強化海陸整體空間管理，兼顧國土利用與生態保育需求，落實環境敏感地區之保護與管理，並維護物種棲地及生物多樣性。	全球在極端氣候及氣候變遷影響下，能源及水資源已成重要國際戰略資源，我國能源發展綱領及國家因應氣候變遷行動綱領揭櫫，在配合西元 2016 年生效之「巴黎協定」等溫室氣體減量相關規範下，兼顧能源安全、綠色經濟、環境永續及社會公平，以實現能源永續發展為我國未來能源發展目標。透過推動再生能源與新興水源（再生水源、海水淡化）以促進資源循環型社會發展，已成為促進節能減碳重要方案，故為促進未來能源、水資源建設與國土保育之均衡發展，各級國土計畫應力促城鄉發展與能源、水資源整合發展並訂定成長管理等配套措施，於不影響國土保育及海洋生態保育原則下，建構安全、穩定、永續之能源及水資源使用環境。 目標五：建構國家生態網絡，加強海岸、濕地及海域管理 我國中央山脈及周邊地區經各部會推動各類保護區、環境敏感地區已形成中央山脈保育軸；為因應氣候變遷趨勢，為能維護永續且具豐富多樣性之生態系，近年來並持續推動濕地保育、海岸管理及海域資源保護等工作，未來應積極透過河川流域、各類景觀生態資源地區、農業生態系維護等方式，以串連高山、平原、海岸乃至海洋之國家生態網絡。	變遷，能源、水資源之安全、穩定越發重要。另新增強調其他關鍵基礎設施之穩定供給與韌性。 4. 目標四：海陸空間整合管理之外，也強調持續維持國家生態網絡，並強化生物多樣性保育理念之重要。	部門之空間指導與用地配置。 4. 目標四：對應通檢重點三，以土地使用指導落實生態保育，以回應氣候變遷。
（文字修正建議） 第四章 第二節 有序 × 共榮—經濟多元發展，引導城鄉適性發展 目標一：落實集約發展，促進城鄉適性永續 依據當前人口、戶數、戶量之發展趨勢，及未來人口減少情況下，目前既有都市發展用地尚得以滿	第四章 第二節 有序—經濟發展，引導城鄉發展 目標一：落實集約發展，促進城鄉永續 依據當前人口、戶數、戶量之發展趨勢，及未來人口零成長情況下，目前既有都市發展用地尚得以滿足居住發展需要，未來城鄉發展應以城鄉發展區域範圍為主，以既有都市計畫地區及非都市已開發	1. 目標一：延續集約發展之城鄉發展目標，另強調城鄉發展應強調	1. 目標一：對應通檢重點一，有關城鄉發展發展需求之整合、成長

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
足居住發展需要，未來城鄉發展應以城鄉發展區域範圍為主，以既有都市計畫地區及非都市已開發地區為優先區位，並加速辦理都市更新、都市計畫整體開發地區，促進土地資源再利用。並應考量性別、年齡結構、社經條件等因素，以公共設施轉型檢討、推動社會住宅及長照服務設施等方式，協助改善弱勢階層住宅、就業、教育及醫療照護政策所需設施及友善社區環境。此外，城鄉發展應因應各地區自然環境條件、產業基礎及文化脈絡差異，以適性發展為原則，尊重地方自明性與發展特色，配置適當公共服務與基礎設施，提升鄉村聚落生活品質。倘有新增城鄉發展需求，應以既有發展地區其周邊地區為優先發展範圍，以建立城鄉發展秩序。 目標二：提升國土機動性、可及性及數位連結性 在促進城鄉集約發展及淨零排放前提下，應落實人本交通，以既有大眾運輸系統為基礎，導入運輸行動服務及智慧交通管理系統，整合公共運輸服務，建構都會地區無縫運輸網絡，並改善產業與國際運輸據點連結；同時，應合理配置數位通訊基礎建設，強化遠距通訊及資訊流通。在軌道運輸或高（快）速公路系統無法連結之地區，應配合未來先進運輸發展趨勢，透過地區型轉運站與公車接駁、自動運輸或共享運輸等整合系統，提高偏遠地區與都會地區連結性，離島地區並應強化緊急醫療運輸與綠色運輸發展，以建立安全、智慧且虛實整合之國土運輸網絡。 目標三：配合國家整體產業發展政策，整合產業發展空間規劃 為強化國土計畫對土地使用之指導，未來中央產業主管機關及直轄市、縣（市）政府依據產業發展政策與需求，於各直轄市、縣（市）國土計畫劃設相	地區為優先區位，並加速辦理都市更新、都市計畫整體開發地區，促進土地資源再利用，並應考量性別、年齡結構、社經條件等因素，以公共設施轉型檢討、推動社會住宅、推動長照服務設施等方式，協助改善弱勢階層住宅、就業、教育及醫療照護政策所需設施及友善社區環境。此外，倘有新增城鄉發展需求，應以既有發展地區其周邊地區為優先發展範圍，以建立城鄉發展秩序。 目標二：提升國土機動性、可及性及連結性 在促進城鄉集約發展及節能減碳前提下，應以既有大眾運輸系統為基礎，透過整合性公共運輸服務，建構都會地區運輸網絡，並改善產業與國際運輸據點連結，以提升機動性及可及性。在軌道運輸或高(快)速公路系統無法連結之地區，應配合未來先進運輸發展趨勢，透過地區型轉運站與公車接駁、自動運輸或共享運輸等整合系統，提高偏遠地區與都會地區連結性，離島地區並應強化緊急醫療運輸、與綠色運輸發展，以建立安全與機動之國土運輸網絡。 目標三：配合國家整體產業發展政策，整合產業發展空間規劃 為強化國土計畫對土地使用之指導，未來中央產業主管機關及直轄市、縣（市）政府依據產業發展政策與需求，於各直轄市、縣（市）國土計畫劃設相關區位，應考量重要交通運輸網絡之可及性、再生能源供給情形、地區既有產業發展基礎或產業聚落潛能，以及大專校院或研發機構相關產學資源，並應以減少產銷碳足跡、提升大眾運輸、促進綠色生產為原則，讓產業發展能量透過交通運輸流動及既有產學網絡，達到厚實經濟基礎及向外擴張影響力。同時應積極推動產業土地活化與再發展，落實老舊工業區之更新（包括基盤設施更新、產業聚落建構及轉型、結合都市發展等策略）、穩定產業用地供給，規劃適	適性發展原則，尊重地方自明性與發展特色。 2. 目標二：除了延續國土空間機動性、可及性與連結性之目標外，也因應智慧科技發展及數位化趨勢，新增有關智慧運輸系統、數位基礎設施建設、遠距通訊、數位服務與空間發展之整合等之目標。 3. 目標三：強調在全球產業快速變動與科技發展	管理、土地使用配置等。 2. 目標二：對應通檢重點一，涉及城鄉住宅、運輸、產業、公共設施等各部門空間發展發展需求之整合。 3. 目標三：對應通檢重點一，強調產業部門空間發展需求之導入與配置。 4. 目標四：對應通檢重點一，強調以資源整合、空間規劃工具等強化觀光產業部門空

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
關區位，應考量重要交通運輸網絡之可及性、再生能源供給情形、地區既有產業發展基礎或產業聚落潛能，以及大專校院或研發機構相關產學資源，並應以減少產銷碳足跡、提升大眾運輸、促進綠色生產為原則，讓產業發展能量透過交通運輸流動及既有產學網絡，達到厚實經濟基礎及向外擴張影響力。另因應國際趨勢所造成產業需求變化快速之情形，應強化國土空間配置之彈性調整能力，並積極推動產業土地活化與再發展，落實老舊工業區之更新(包括基盤設施更新、產業聚落建構及轉型、結合都市發展等策略)、穩定產業用地供給，規劃適地產業區位等具體措施，促使土地能因應產業需求及時提供，以促進經濟持續發展。 目標四：整合區域文化生態景觀資源，推動永續文化觀光產業 我國已透過國家風景區、森林遊樂區及國家公園等推動兼具生態教育及景觀遊憩之觀光旅遊，為建構有助於文化創意產業發展之場域、以文化觀光厚實深度旅遊基礎，應整合各區域文化觀光資源、博物場館、人文傳統場域、生態資源及生活地景等進行整體規劃，由既有點狀觀光據點經營出發，逐漸轉型朝向文化觀光廊帶、觀光城市、觀光區域等方向邁進，以強化文化觀光之動能。並透過評估環境承載能力與基礎設施條件，適度引導觀光設施與相關服務機能之配置，以避免造成環境負擔及提升觀光產業品質。 目標五：營造優質營農環境，推動農業永續發展 加強投入宜維護農地之農政資源以營造優質農業經營環境，並鼓勵農地從事農業產、製、儲、銷之多元利用，以促進農民持續生產、農地農用，同時配合「建立農業典範」、「建構農業安全體系」及「提升農業行銷能力」等政策，提升農民收益、農業產	地產業區位等具體措施，促使土地能因應產業需求及時提供，以促進經濟持續發展。 目標四：整合區域文化生態景觀資源，強化文化觀光動能 我國已透過國家風景區、森林遊樂區及國家公園等推動兼具生態教育及景觀遊憩之觀光旅遊，為建構有助於文化創意產業發展之場域、以文化觀光厚實深度旅遊基礎，應整合各區域文化觀光資源、博物場館、人文傳統場域、生態資源等進行整體規劃，由既有點狀觀光據點經營出發，逐漸轉型朝向文化觀光廊帶、觀光城市、觀光區域等方向邁進，以強化文化觀光之動能。 目標五：營造優質營農環境，推動農業永續發展 加強投入農業資源以營造優質營農環境，並鼓勵農民持續生產，同時配合「建立農業典範」、「建構農業安全體系」及「提升農業行銷能力」等政策，提升農民收益、農業產值，並兼顧農產品安全與維護環境永續。	趨勢下，應強化智慧國土空間之規劃與管理，整合數位基礎設施、能源供應與創新產業聚落之空間需求。 4. 目標四：大致維持，僅於論述中強化該目標應結合土地活化與環境承載評估等空間規劃工具來達成。 5. 目標五：因應農業主管機關政策重電之改變而因應調整目標內容，由強	間發展。 5. 目標五：對應通檢重點一，回應農業部門政策下之農產業空間發展目標之調整。

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
值，並兼顧農產品安全與維護環境永續。		調農業之生產產值，擴充為強調整合農產業鏈、推動智慧永續農業等。	
(文字修正建議) 第四章 第三節 和諧x共好—落實社會公義，提升整體福祉 目標一：建立合理補償機制，確保發展公平性 為確保生態保育及國土保安，針對因緊急復育需要而受限制發展之土地與建物，予以合理補償；對於安全堪虞，除研擬該地區復育計畫外，應透過研擬完善安置及配套計畫，並徵得居民同意後，於安全、適宜之土地，整體規劃合乎永續生態原則之聚落，予以安置，並協助居住、就業、就學、就養及保存其傳統文化，以確保發展公平。 目標二：強化跨域治理，促進區域資源整合與均衡發展 因應社會結構及地緣關係變遷，應配合區域特色與整體發展需要，適時擬定都會區域計畫，加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能，以提升競爭力。針對離島、偏鄉、原住民族土地、河川流域等地區，考量特殊自然、經濟、文化或其他性質條件，透過適時擬定特定區域計畫，以整合相關目的事業計畫及其資源，於生態永續、資源共享、尊重多元文化活動需求、提升公共設施服務水準等原則，研擬治理及經營管理規劃，確保城鄉發展機會公平。 目標三：推動鄉村地區計畫，促進鄉村生活整體共好	第四章 第三節 和諧—社會公義，落實公平正義 目標一：建立合理補償機制，確保發展公平性 為確保生態保育及國土保安，針對因緊急復育需要而受限制發展之土地與建物，予以合理補償；對於安全堪虞，除研擬該地區復育計畫外，應透過研擬完善安置及配套計畫，並徵得居民同意後，於安全、適宜之土地，整體規劃合乎永續生態原則之聚落，予以安置，並協助居住、就業、就學、就養及保存其傳統文化，以確保發展公平。 目標二：擬定都會區域及特定區域計畫，均衡城鄉發展 因應高鐵通車及六都升格帶來之集中化發展趨勢，應配合區域特色與整體發展需要，擬定都會區域計畫，加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能，以提升競爭力。針對離島、偏鄉、原住民族土地、河川流域等地區，考量特殊自然、經濟、文化或其他性質條件，透過擬定特定區域計畫，以整合相關目的事業計畫及其資源，於生態永續、資源共享、尊重多元文化活動需求、提升公共設施服務水準等原則，研擬治理及經營管理規劃，確保城鄉發展機會公平。	1. 目標一：將原先的「補償機制」擴充為「空間調整、轉型支援及補償機制」，強調需不同地區、不同族群之用地公平性。 2. 目標二：考量都會區域及特定區域計畫，並非本次通檢重點，故建議淡化原先用詞，轉為	1. 目標一：未直接與本次通檢重點相關。但可透過轉型支援及補償機制，間接回應通檢重點一、二、三下所涉及之之土地使用指導與調整，使土地調整時符合權益衡平。 2. 目標二：未直接與本次通檢重點相關。

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
為解決鄉村地區長期缺乏整體規劃及資源投入，而有公共設施不足、環境破壞及蔓延無序發展等問題，由直轄市、縣（市）政府主動辦理鄉村地區計畫，以追求公共利益及改善社會福祉為目的，整體考量居住、產業、運輸及公共設施需求，盤點課題與規劃因應策略及研擬整體空間構想。並透過整合部門計畫、政策、資源及民間力量，協助實際居住於鄉村地區之民眾，處理長久以來困擾之土地使用問題，提升鄉村生活機能與環境品質，同時賦予國土計畫主管機關、目的事業主管機關及有意願參與者共同承擔責任之機會。		強調「跨域治理」、「區域均衡發展」之概念。 3. 目標三：因應通檢重點二，新增本目標，說明可透過鄉村地區計畫整合部門資源，協力處理具公益性之地用課題，落實計畫引導土地使用，提升鄉村地區之生活機能與環境品質。	3. 目標三：主要對應通檢重點二，應強化本計畫對於鄉村地區計畫之指導性。
（部分文字修正建議，後續由其他委辦案研議） 第五章 國土空間發展與成長管理策略 第一節 國土空間發展策略 壹、天然災害保育策略 一、針對颱風、強降雨、沿海暴潮、地震等造成之災害，	第五章 國土空間發展與成長管理策略 第一節 國土空間發展策略 壹、天然災害保育策略 一、針對颱風、強降雨、沿海暴潮、地震等造成之災害，包含淹水、土地流失、坡地崩塌、土壤液化、土石	因應通檢重點二，刪除原先有關鄉村地區整體規劃之相關內容，調整	對應通檢重點二

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
包含淹水、土地流失、坡地崩塌、土壤液化、土石流、海嘯等，研擬相對應之國土防災策略。 二、以流域為範圍推動整體治理，提升中央管及縣(市)管之河川、區域排水計畫防洪設施完成率，及減少淹水風險。 三、積極整備避難路線、避難場所及防災據點等城鄉基礎設施，針對活動斷層分布及土壤液化高潛勢地區應避免設置重大公共設施，並以防災型都市更新、耐震補強等方式，強化建築物及設施之耐災、抗災能力。 四、透過防救災資料庫之建置及共享，蒐集相關目的事業主管機關之災害潛勢、風險地圖，作為土地使用規劃基礎，以指認高災害潛勢、風險地區，以為規劃城鄉發展範圍之重要參考，達到預先減災之功能。 貳、自然生態保育策略 一、以中央山脈保育軸為起點，沿河川及河川兩側生態廊道、農田水圳、濕地、森林廊帶向平原拓展，串連國家公園、自然保留區、原始林、自然林、保安林、野生動物重要棲息環境和保護區，以及公園綠地等各種開放空間，並與濱海陸地及近岸海域連結，建立完整生態網絡。 二、具重要生態且環境敏感程度較高之地區，應劃設必要之禁止或限制使用範圍，以保護野生動、植物自然棲地，並應規劃適當範圍之緩衝區，以加強國土保育與保安，兼顧人造環境及自然環境的平衡。 三、河川區域同時兼具災害敏感與生態敏感特性，且串連山區、平原、海岸、濕地等生態系統，濕地、河川、海岸、離島及其他易因人為不當使用而遭受破壞之地區，應加強環境資源調查，並依據資源特性，進行管理。	流、海嘯等，研擬相對應之國土防災策略。 二、以流域為範圍推動整體治理，提升中央管及縣(市)管之河川、區域排水計畫防洪設施完成率，及減少淹水風險。 三、積極整備避難路線、避難場所及防災據點等城鄉基礎設施，針對活動斷層分布及土壤液化高潛勢地區應避免設置重大公共設施，並以防災型都市更新、耐震補強等方式，強化建築物及設施之耐災、抗災能力。 四、透過防救災資料庫之建置及共享，蒐集相關目的事業主管機關之災害潛勢、風險地圖，作為土地使用規劃基礎，以指認高災害潛勢、風險地區，以為規劃城鄉發展範圍之重要參考，達到預先減災之功能。 貳、自然生態保育策略 一、以中央山脈保育軸為起點，沿河川及河川兩側生態廊道、農田水圳、濕地、森林廊帶向平原拓展，串連國家公園、自然保留區、原始林、自然林、保安林、野生動物重要棲息環境和保護區，以及公園綠地等各種開放空間，並與濱海陸地及近岸海域連結，建立完整生態網絡。 二、具重要生態且環境敏感程度較高之地區，應劃設必要之禁止或限制使用範圍，以保護野生動、植物自然棲地，並應規劃適當範圍之緩衝區，以加強國土保育與保安，兼顧人造環境及自然環境的平衡。 三、河川區域同時兼具災害敏感與生態敏感特性，且串連山區、平原、海岸、濕地等生態系統，濕地、河川、海岸、離島及其他易因人為不當使用而遭受破壞之地區，應加強環境資源調查，並依據資源特性，進行管理。 四、推動濕地保育，劃設自然濕地保護區，辦理劣化及重要濕地之復育，闢建人工濕地，加強保育濕地之	為針對鄉村地區計畫之目標定位、欲處理課題、規劃原則及優先辦理原則等內容，並將前開內容獨立敘明於「捌、鄉村地區之發展策略」。	

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
四、推動濕地保育，劃設自然濕地保護區，辦理劣化及重要濕地之復育，闢建人工濕地，加強保育濕地之動植物資源及維繫水資源系統，以落實零淨損失之政策目標。配合濕地復育、防洪滯洪、水質淨化、水資源保育利用以及景觀遊憩，推動濕地系統之整體規劃，進行地景生態環境改造。 參、文化景觀保育策略 一、為保護特殊地質、建築、史蹟景點等地景資源，凝聚人民文化共識，應積極推動文化事務，並透過歷史現場再造、傳統表演藝術、工藝美術、口述傳統、民俗節慶、傳統知識等保存與再生，重新連結土地與人民的歷史記憶，進行有形、無形文化資產保存、活化與再生。 二、文化景觀是人類與自然環境經長時間相互影響所形成具有歷史、美學、民族學或人類學價值之場域，故文化景觀地區之空間規劃，除應維護其人文、自然資源外，針對周邊場域之建築型態、市街景觀、慣習活動空間、重要聚會所等，應以維護文化景觀原則，進行環境整備、建築物風貌改善及產業活動引導等相關工作。 三、整合區域觀光資源，如博物場館、人文傳統場域等，由點狀觀光據點出發，串聯轉型朝向文化觀光廊帶、觀光城市、觀光區域發展。 四、為保護優美文化地景及具保存價值之建築、史蹟、遺址，應依文化景觀特性，透過土地使用管制，維護文化景觀資源，並就周邊地區訂定適當土地使用管制規定，促使文化景觀資源與周邊建築風貌及活動相互融合。 肆、自然資源保育策略 一、森林、水產動植物繁殖保育區、人工魚礁區及保護礁區、水庫集水區、蓄水範圍、自來水水質水量保	動植物資源及維繫水資源系統，以落實零淨損失之政策目標。配合濕地復育、防洪滯洪、水質淨化、水資源保育利用以及景觀遊憩，推動濕地系統之整體規劃，進行地景生態環境改造。 參、文化景觀保育策略 一、為保護特殊地質、建築、史蹟景點等地景資源，凝聚人民文化共識，應積極推動文化事務，並透過歷史現場再造、傳統表演藝術、工藝美術、口述傳統、民俗節慶、傳統知識等保存與再生，重新連結土地與人民的歷史記憶，進行有形、無形文化資產保存、活化與再生。 二、文化景觀是人類與自然環境經長時間相互影響所形成具有歷史、美學、民族學或人類學價值之場域，故文化景觀地區之空間規劃，除應維護其人文、自然資源外，針對周邊場域之建築型態、市街景觀、慣習活動空間、重要聚會所等，應以維護文化景觀原則，進行環境整備、建築物風貌改善及產業活動引導等相關工作。 三、整合區域觀光資源，如博物場館、人文傳統場域等，由點狀觀光據點出發，串聯轉型朝向文化觀光廊帶、觀光城市、觀光區域發展。 四、為保護優美文化地景及具保存價值之建築、史蹟、遺址，應依文化景觀特性，透過土地使用管制，維護文化景觀資源，並就周邊地區訂定適當土地使用管制規定，促使文化景觀資源與周邊建築風貌及活動相互融合。 肆、自然資源保育策略 一、森林、水產動植物繁殖保育區、人工魚礁區及保護礁區、水庫集水區、蓄水範圍、自來水水質水量保護區、飲用水水源水質保護區等，易因人為不當使用而遭受破壞之地區，應加強環境資源調查，並依據資源特性，進行分類管理。		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
護區、飲用水水源水質保護區等，易因人為不當使用而遭受破壞之地區，應加強環境資源調查，並依據資源特性，進行分類管理。 二、積極推動綠色造林，落實國有林地分區經營規劃，以利整體林地利用，並促進森林涵養水源及維護生態系統健全之功能。此外，應結合環境影響評估與相關機制，透過碳吸存、碳保存及碳替代等途徑，強化森林碳匯功能；發展自然教育中心及森林教育與遊憩功能，推廣國民正確自然保育觀念。 三、聚落應配合其周邊自然資源特性，研訂適當土地使用管制，並建置環境監測系統，以兼顧既有聚落發展權益與自然資源永續發展。 四、礦業應於滿足國內需求前提下，針對開採總量及區位等進行合理規劃，並應落實生態復育措施，以確保資源永續利用；溫泉資源應於合理取用前提下，依規定適度汲取，並應就周邊土地進行管制，以避免土地過度開發。 伍、海域保育或發展策略 一、全面調查及持續更新海域範圍之自然及人文資源、生態系統、海洋環境等基本資料，盤點海域利用情形，並考量社會經濟發展、能源礦產開發、公眾親水、文化保存、原住民傳統等海域利用需求，建立資料庫並掌握海洋環境及活動本質。 二、建立用海行為納管機制，確保海洋生態保育及用海秩序 （一）基於實務可操作及政策延續性考量，海域範圍之申請使用採「區位許可」機制。 （二）考量海域自然、生態資源有限及設置設施與區位範圍內利用等對環境之影響，將海域範圍使用之特性、施工期間及除役拆除期間等納入考量，評估並規範各類許可使用細目之使用期間，	二、積極推動綠色造林，落實國有林地分區經營規劃，以利整體林地利用，並促進森林涵養水源及維護生態系統健全之功能。此外，應結合環境影響評估與相關機制，透過碳吸存、碳保存及碳替代等途徑，強化森林碳匯功能；發展自然教育中心及森林教育與遊憩功能，推廣國民正確自然保育觀念。 三、聚落應配合其周邊自然資源特性，研訂適當土地使用管制，並建置環境監測系統，以兼顧既有聚落發展權益與自然資源永續發展。 四、礦業應於滿足國內需求前提下，針對開採總量及區位等進行合理規劃，並應落實生態復育措施，以確保資源永續利用；溫泉資源應於合理取用前提下，依規定適度汲取，並應就周邊土地進行管制，以避免土地過度開發。 伍、海域保育或發展策略 一、全面調查及持續更新海域範圍之自然及人文資源、生態系統、海洋環境等基本資料，盤點海域利用情形，並考量社會經濟發展、能源礦產開發、公眾親水、文化保存、原住民傳統等海域利用需求，建立資料庫並掌握海洋環境及活動本質。 二、建立用海行為納管機制，確保海洋生態保育及用海秩序 （一）基於實務可操作及政策延續性考量，海域範圍之申請使用採「區位許可」機制。 （二）考量海域自然、生態資源有限及設置設施與區位範圍內利用等對環境之影響，將海域範圍使用之特性、施工期間及除役拆除期間等納入考量，評估並規範各類許可使用細目之使用期間，以確保海域環境永續發展。 三、整合有關機關與學術機構所進行之海域範圍內自然與人文資料等資訊，建立海域管理及環境監測系統，以掌握海域內能源、資源、礦產、社會經濟		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
以確保海域環境永續發展。 三、整合有關機關與學術機構所進行之海域範圍內自然與人文資料等資訊，建立海域管理及環境監測系統，以掌握海域內能源、資源、礦產、社會經濟發展等狀況，及海面、水體、海床及底土之相關活動，以便迅速、正確及充分獲取海域範圍內各種資訊，建立海域管理決策機制。 陸、全國農地資源之保護策略 一、農業發展範圍應避免新增非農業使用設施與使用行為，避免生產環境遭受破壞而致使農地持續零碎化；其有設置必要者，應具有相容使用性質，或依本法得申請使用者，並不得影響周邊農業生產環境。 二、農業發展範圍優先投入農政資源，加強農業生產基礎重要設施(灌溉設施、防護設施等)之建設，並有效整合土地、用水及農產業輔導資源投入，以利規模化、集中化利用，提升農業經營效益。 三、維護農業生產環境，採取嚴格之環境管制，禁止各種可能污染之行為，並從嚴稽查違規使用。 柒、城鄉發展空間之發展策略 一、減緩溫室氣體排放，城鄉集約有序發展 （一）城鄉應朝向集約都市(compact city)發展，以有效利用土地資源、節省能源、增進公共設施使用效率。透過土地集約發展，減少無秩序之蔓延。若無實質人口或產業成長需求，應減少開發新社區及產業園區。 （二）推動低碳與生態城鄉，建立鼓勵使用綠建材等低碳或低耗能設施之機制，並規範公有建築物應採用一定比例之節能減碳綠建材。 （三）透過以人為本的綠色運輸與智慧運輸模式，建構便捷大眾運輸網，並強化偏遠地區公共運輸	發展等狀況，及海面、水體、海床及底土之相關活動，以便迅速、正確及充分獲取海域範圍內各種資訊，建立海域管理決策機制。 陸、全國農地資源之保護策略 一、農業發展範圍應避免新增非農業使用設施與使用行為，避免生產環境遭受破壞而致使農地持續零碎化；其有設置必要者，應具有相容使用性質，或依本法得申請使用者，並不得影響周邊農業生產環境。 二、農業發展範圍優先投入農政資源，加強農業生產基礎重要設施(灌溉設施、防護設施等)之建設，並有效整合土地、用水及農產業輔導資源投入，以利規模化、集中化利用，提升農業經營效益。 三、維護農業生產環境，採取嚴格之環境管制，禁止各種可能污染之行為，並從嚴稽查違規使用。 柒、城鄉發展空間之發展策略 一、減緩溫室氣體排放，城鄉集約有序發展 （一）城鄉應朝向集約都市(compact city)發展，以有效利用土地資源、節省能源、增進公共設施使用效率。透過土地集約發展，減少無秩序之蔓延。若無實質人口或產業成長需求，應減少開發新社區及產業園區。 （二）推動低碳與生態城鄉，建立鼓勵使用綠建材等低碳或低耗能設施之機制，並規範公有建築物應採用一定比例之節能減碳綠建材。 （三）透過以人為本的綠色運輸與智慧運輸模式，建構便捷大眾運輸網，並強化偏遠地區公共運輸系統的可及性，以降低能源消耗。提高大眾運輸場站及其周邊土地使用強度，集約開發重要運輸走廊，避免空間發展無序蔓延；重大公共建設計畫應考量既有區域產業座落區位，並結合交通運輸節點周邊土地進行整體開發。		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
系統的可及性，以降低能源消耗。提高大眾運輸場站及其周邊土地使用強度，集約開發重要運輸走廊，避免空間發展無序蔓延；重大公共建設計畫應考量既有區域產業座落區位，並結合交通運輸節點周邊土地進行整體開發。 二、因應氣候變遷極端氣候，營造永續韌性城鄉 （一）因應全球暖化等氣候變遷趨勢，各級土地使用計畫及部門計畫均應加強防災規劃與風險管理。對於不適合居住或從事產業活動之地區應採取適當對策，以避免氣候變遷所產生災害的一再發生。保育地區應避免新開發行為，如因區位無可替代性時，其開發方式應更為審慎。 （二）為減少暴雨逕流帶來之災害衝擊，城鄉開發應配合流域整體經理，充分評估逕流量平衡及透水率，透過滯留設施、透水性開放空間、整體儲留設施等系統規劃，進行逕流總量管制、加強水資源回收利用，並配合檢討相關土地使用管制。 三、促進都市再生，提升都市競爭力 （一）整合政府資源由都市更新提升至都市再生，整體改造老舊市區之機能、景觀風貌及增設高齡友善空間與設施（如無障礙空間與友善社區），提振地方經濟，增加都市競爭力。 （二）對於以政府為主之都市更新案，積極辦理選商投資或整合實施，並協助籌措財源，評估委託成立都市更新推動辦公室及專業整合機構，協助招商投資作業及促進社區整合更新意願建立住戶自力更新推動機制，以鼓勵住戶自力更新。 （三）對於直轄市、縣（市）產業用地使用情形進行通盤檢討，閒置未利用之產業土地應考量優先使用。 （四）對於老舊工業區之基盤設施老舊或供給不足，	二、因應氣候變遷極端氣候，營造永續韌性城鄉 （一）因應全球暖化等氣候變遷趨勢，各級土地使用計畫及部門計畫均應加強防災規劃與風險管理。對於不適合居住或從事產業活動之地區應採取適當對策，以避免氣候變遷所產生災害的一再發生。保育地區應避免新開發行為，如因區位無可替代性時，其開發方式應更為審慎。 （二）為減少暴雨逕流帶來之災害衝擊，城鄉開發應配合流域整體經理，充分評估逕流量平衡及透水率，透過滯留設施、透水性開放空間、整體儲留設施等系統規劃，進行逕流總量管制、加強水資源回收利用，並配合檢討相關土地使用管制。 三、促進都市再生，提升都市競爭力 （一）整合政府資源由都市更新提升至都市再生，整體改造老舊市區之機能、景觀風貌及增設高齡友善空間與設施（如無障礙空間與友善社區），提振地方經濟，增加都市競爭力。 （二）對於以政府為主之都市更新案，積極辦理選商投資或整合實施，並協助籌措財源，評估委託成立都市更新推動辦公室及專業整合機構，協助招商投資作業及促進社區整合更新意願建立住戶自力更新推動機制，以鼓勵住戶自力更新。 （三）對於直轄市、縣（市）產業用地使用情形進行通盤檢討，閒置未利用之產業土地應考量優先使用。 （四）對於老舊工業區之基盤設施老舊或供給不足，應進行維護改善或新（整）建，藉以改善工業區環境，形塑整體園區意象，以提升服務機能，提高產業進駐率。 四、提升國土生態景觀品質 （一）尊重自然與人文資產，發揮地區景觀特色，整合不同空間尺度景觀資源，依循生態網絡及都市		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
應進行維護改善或新(整)建，藉以改善工業區環境，形塑整體園區意象，以提升服務機能，提高產業進駐率。 四、提升國土生態景觀品質 (一)尊重自然與人文資產，發揮地區景觀特色，整合不同空間尺度景觀資源，依循生態網絡及都市紋理，創造開放空間。 (二)推動國土美學理念，納入景觀保育、管理及維護相關政策。針對重點景觀地區應加強區內景觀規劃、改善、保育、管理及維護等相關措施，並加強重視城鄉景觀特質，透過跨域合作、環境資源修補、整合及資源串聯，形塑城鄉地景生態，建立城鄉空間自明性，強化城鄉空間獨特性。 捌、鄉村地區之發展策略 一、推動鄉村地區計畫，以提升鄉村地區生活及環境品質，追求鄉村地區之整體共好，並基於鄉村本身之紋理，形塑鄉村地區之自明性及特色風貌。 二、以處理土地有序利用、基本生活機能、基本公共設施、景觀風貌形塑等空間課題為主，且前開課題應同時具備地方特殊性、公共性、公益性，並以下列原則辦理規劃： (一)考量周邊城鄉關係及空間結構，確認鄉村地區應有之生活機能，並應優先評估是否得透過周邊地區既有設施或其他彈性方式予以滿足。 (二)基於人口結構及趨勢，並依據在地實際需求，因地制宜進行規劃。 (三)倘涉及產業需求，應以符合鄉村地區特性、滿足基本生活機能之在地產業為主，且須符合不影響鄉村地區生活及環境品質之前提。 (四)透過有關機關、單位共同參與之跨部門協作方式，使鄉村地區計畫結合部門計畫、政策及資	紋理，創造開放空間。 (二)推動國土美學理念，納入景觀保育、管理及維護相關政策。針對重點景觀地區應加強區內景觀規劃、改善、保育、管理及維護等相關措施，並加強重視城鄉景觀特質，透過跨域合作、環境資源修補、整合及資源串聯，形塑城鄉地景生態，建立城鄉空間自明性，強化城鄉空間獨特性。 五、推動鄉村地區整體規劃，形塑鄉村特色風貌 (一)鄉村地區應以生活、生產、生態之再生規劃理念出發，充實生活機能設施、維護地方文化特色、營造鄉村生產經營環境、培育鄉村人力資源及建立生態網路，以協助鄉村地區永續發展，各面向發展策略如下： 1. 生活面：建立數位環境、活化閒置空間、促進城鄉交流、保存鄉村文化與社區意識等，並維護及改善在地商業、旅遊、集會場所、文化設施及信仰中心等基本服務設施。 2. 生產面：維護農地環境、促進農業六級化、推廣鄉村旅遊、建構旅遊服務設施等，以支持對鄉村地區商業、社區及遊客有益的旅遊及休閒活動。 3. 生態面：避免破壞重要動植物棲息環境、提高基地透水性、營造生物多樣性生態環境等。 (二)為改善鄉村地區之公共設施缺乏、建築土地不足、農村環境破壞及蔓延無序發展等課題，鄉村地區整體規劃應考量人口結構及發展趨勢，分別就居住、產業、運輸及基本公共設施等需求，研擬發展或轉型策略，其土地使用規劃原則如下： 1. 居住：規劃及提供可負擔住宅，滿足當地居住需求，維持地方特色建築風貌。因農業經營需要衍生之居住需求，得於既有農村聚落周邊提供住宅空間，避免個別、零星申請而影響農業生產環		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
源，改善鄉村地區實際面臨之課題。 三、欲處理之議題明確、屬短期內需求、具備在地民眾及有關機關、單位共識、得銜接部門計畫、政策、資源者，得優先辦理鄉村地區計畫。 玖、原住民族土地之發展策略 一、國土計畫涉及原住民族土地及海域者，應依其環境敏感條件、土地資源特性及原住民族使用需求，劃設適當國土功能分區分類，並由中央主管機關會同原住民族委員會共同訂定適用於原住民族土地及海域之使用規範。 二、如因地理條件限制，未能於直轄市、縣（市）國土計畫有效解決之土地利用衝突問題，或國土功能分區管制無法符合原住民傳統農業、漁獵、部落基礎生活需求者，得研擬鄉村地區計畫，涉及跨市（縣)者得研擬特定區域計畫，配套研擬合宜之土地使用管制規則，依其計畫內容進行管制。 三、落實部落自主，結合原住民族人才培力作業，培養原住民部落規劃人員，融合原住民文化、產業、傳統慣習所需，由下而上整合部落意見進行原住民族土地規劃。並透過協商平台，促進跨部落共同事務整合規劃，以促進關係部落共同研商、意見整合。	境；就人口成長地區，得預適當可建築土地，以引導集約發展；就人口減少地區，除應避免增加住商建築用地外，並應針對既有閒置空間進行評估轉型及再利用，以提高環境品質。 2. 產業：配合在地農業、特色產業及商業服務業需求，於不影響鄉村環境品質前提下，於適當地點規劃在地產業發展區位，並訂定彈性土地使用管制規定，以促進鄉村在地產業永續發展。 3. 運輸：以需求反應式公共運輸服務為主，改善接駁轉乘系統及服務品質，提高鄉村可及性，並規劃自行車及電動車輛等綠色運具環境，以民眾基本運輸需求為導向，打造兼具效率及友善運輸環境。 4. 基本公共設施：應依據鄉村地區發展趨勢，規劃與設置老人及幼兒照顧服務設施、污水處理、自來水、電力、電信等基本公共設施，並注重環境保護及社區環境改善。 （三）農業發展型之農村聚落及工商發展型之社區聚落發展原則如下： 1. 農業發展型之農村聚落：農村聚落應以農村再生為基礎，鼓勵透過農村社區土地重劃等方式，建立農特產行銷之產業活化措施、進行整體環境改善、保存祭典文化及傳統建物、提供幼童及老年社區照顧福利設施、改善道路及污水處理等公共設施、注重生態保育與防災設施等，並提升農村社區意識，以培力改善社區環境。積極投入農業資源，改善農業生產環境。 2. 工商發展型之社區聚落：具備都市生活特徵，宜劃設適當發展範圍，以擬定鄉街計畫方式，規劃配置基礎公共設施、污染防治相關設施，塑造城鄉生活風貌。 捌、原住民族土地之發展策略		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
	一、為尊重原住民族傳統文化與土地利用之特殊需求，應建立原住民族土地使用指導原則；直轄市、縣（市）政府應調查原住民族慣習土地利用方式及需求、盤整原住民族部落之基本公共設施(如：電信、電力、下水道等)，於部落周邊適度規劃配置殯葬使用空間，俾供國土計畫後續規劃檢討之參考。 二、國土計畫涉及原住民族土地及海域者，應依其環境敏感條件、土地資源特性及原住民族使用需求，劃設適當國土功能分區分類，並由中央主管機關會同原住民族委員會共同訂定適用於原住民族土地及海域之使用規範。 三、如因地理條件限制，未能於直轄市、縣（市）國土計畫有效解決之土地利用衝突問題，或國土功能分區管制無法符合原住民傳統農業、漁獵、部落基礎生活需求者，應由中央主管機關會同中央原住民族主管機關研擬特定區域計畫，配套研擬合宜之土地使用管制規則，依其計畫內容進行管制。 四、落實部落自主，結合原住民族人才培力作業，培養原住民部落規劃人員，融合原住民文化、產業、傳統慣習所需，由下而上整合部落意見進行原住民族土地規劃。並透過協商平台，促進跨部落共同事務整合規劃，以促進關係部落共同研商、意見整合。		
(章節架構修正建議、文字修正建議) 第五章 國土空間發展與成長管理策略 第二節 成長管理策略 <u>壹、農地管理策略</u> <u>一、宜維護農地總量及區位</u> <u>農地具保障國家糧食安全、減緩氣候變遷、維持生物多樣性、涵養水源、減災防災等多元功能，</u>	第五章 國土空間發展與成長管理策略 第二節 成長管理策略 壹、全國供糧食生產之農地總量 一、全國農地總量之需求評估，係在國外農產品輸入受阻時，國內應維持供糧食生產之農地資源，面積需求為 74 萬公頃至 81 萬公頃。考量農漁牧一級產業皆具有糧食生產功能，本計畫以前開數量	1. 因應農業部政策方向，整體調整農地總量之意義及農地管理策略與轉用原	對應通檢重點一

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
以國家永續治理之目標下應盡力維護。應由農業主管機關盤點既有已投入農政資源、明確需要長期維護的農地，並依其權管法令規定、所屬單位相關政策及計畫內容，指認宜維護農地範圍、條件及總量；其餘潛在供農業使用之土地，則提出大致評估之政策宣示量，並由農業主管機關說明該農地總量之意義、效果及適用情境。直轄市、縣（市）政府應積極維護前開宜維護農地數量及品質，該等農地面積及分布區位應於直轄市、縣（市）國土計畫載明，並由各級政府提供適當資源挹注。 二、農地維護及轉用原則 為兼顧農地維護及合理之土地利用需求，前開農業主管機關指認宜維護農地之類型或範圍，應優先維持劃設為農業發展地區，其餘農業發展地區土地，需地機關如有調整劃設為城鄉發展地區之需求時，應於直轄市、縣（市）國土計畫中，按「迴避（避免使用農業發展地區之土地）」、「減輕（無法避免使用農業發展地區者，應減輕開發行為對於農業生產環境之影響）」、「補償（無法避免使用農業發展地區及減輕開發行為對於農業生產環境之影響者，應有相對應之補償措施）」之優先順序，提出其擇定開發區位之相關目的事業主管機關支持文件、具體規劃理由及相關配套機制（如前開減輕或補償機制），並報請各級國土計畫審議會審議。 應由農業主管機關訂定農地轉用之減輕或補償機制範疇，並就個案協助審查開發行為對於農業生產環境之影響（包含糧食安全、農地集約度、農政資源投入損失等），以及前開減輕或補償機制之合理性。	作為供糧食生產之農地需求總量低推估之目標值。 二、直轄市、縣（市）政府應積極維護供糧食生產之農地面積數量及品質，該等農地面積及分布區位應於直轄市、縣（市）國土計畫載明，並由各級政府提供適當資源挹注。	則。 2. 另建議農地轉用審查機制相關內容後續應納入《國土計畫書圖通盤檢討作業要點》或《直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討手冊》。	
（章節架構修正建議、文字修正建議）		1. 因應城鄉	對應通檢重點一

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
第五章 國土空間發展與成長管理策略 第二節 成長管理策略 貳、城鄉發展管理策略 一、城鄉發展型態 （一）既有發展地區：含既有都市計畫地區及非都市土地已開發利用之地區，應強化檢視其既有開發空間效率與潛力，確認是否符合聰明成長或聰明收縮策略。 （二）未來發展地區：為直轄市、縣（市）政府就該直轄市、縣（市）未來 20 年內空間發展願景及規劃構想，所提出城鄉發展成長區位。 （三）新增城鄉發展地區：為未來 5 年內具明確開發計畫、重大建設或具備城鄉發展需求之地區。 （四）直轄市、縣（市）政府應核實評估人口及產業之發展情形，於直轄市、縣（市）國土計畫中載明前開各類城鄉發展型態之面積、區位及範圍。 二、城鄉發展檢討原則 （一）既有發展地區：應優先盤點既有發展地區之發展情形、土地利用效率、公共設施服務水準及土地活化再利用之可行性，確認既有發展地區內已無適當開發利用空間，或鄰近之既有發展地區有整合發展需求者，始得新增城鄉發展地區。 （二）未來發展地區： 1.直轄市、縣（市）主管機關指認未來發展地區，應符合下列情形之一，得經各該直轄市、縣（市）及內政部國土計畫審議會同意後，納入各該直轄市、縣(市)國土計畫： (1)符合中央、地方既有空間發展計畫或國家重大建設之設施範圍，及其周邊一併納入發展之必要範圍。	第五章 國土空間發展與成長管理策略 第二節 成長管理策略 貳、城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序 一、城鄉發展總量及檢討原則 （一）城鄉發展總量：指既有發展地區、新增產業用地及未來發展地區等： 1.既有發展地區：含既有都市計畫地區、原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、開發許可地區等，計約 59 萬 991 公頃，未來發展應遵循城鄉發展優先順序，優先使用既有發展地區內閒置、低度利用土地，且儘量不增加住商型都市發展用地。 2.新增產業用地：依經濟部推估，於「民國 101 年以前開發的產業用地為完全利用」之前提下，至民國 125 年新增產業用地需求為 3,311 公頃、科學工業園區新增用地需求為 1,000 公頃。 3.未來發展地區：為改善原依區域計畫法劃定之鄉村區及原住民族土地缺乏公共設施情形，並因應未來發展需求，各直轄市、縣（市）政府應核實評估人口及產業之發展情形，訂定未來發展總量。 （二）城鄉發展總量檢討原則 1.總量檢討原則：直轄市、縣（市）國土計畫應以既有發展地區為主要發展範圍，城鄉發展總量檢討應針對下列各項作分析： (1)既有都市計畫地區內都市發展用地、原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、開發許可地區等發展情形。 (2)人口發展趨勢及住宅供需情形。 (3)因應社會經濟變遷之城鄉發展用地需求情形。 (4)資源供給能力及環境容受力情形。 (5)公共設施或公用設備之配合情形。 (6)城鄉空間發展趨勢情形。 2.城鄉發展總量係考量 20 年發展需求，在 5 年內	成長管理方向之調整，重新撰寫「城鄉發展管理策略」之內容，並調整本段落之架構為：(1)城鄉發展型態、(2)城鄉發展檢討原則、(3)城鄉發展優先順序。 2.另建議針對符合中央或地方既有空間發展計畫或國家重大建設之設施範圍，及其周邊一併納入新增城鄉發展地區之必要範圍，其規模檢核方式之相關內容後續應納入	

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
(2)落實大眾運輸導向發展(TOD),位屬高鐵車站、臺鐵車站、捷運車站、客運轉運站等大眾運輸場站周邊一定距離範圍內者。 (3)鄉公所所在地符合都市計畫法規定,應依法擬定都市計畫者。 (4)鄰近都市計畫地區間之非都市土地,為擴大或整合都市計畫者。 (5)既有城鄉發展地區周邊一定距離範圍內,為與各該都市計畫整合發展者。 (6)為增加住商用地,既有都市計畫之住宅區或商業區發展率達80%,且各該都市計畫無可釋出農業區(非屬農業發展地區第五類者,詳第八章、第二節、壹、三)者;或為因應當地人口發展趨勢或人口結構變遷,提供或改善必要公共設施服務水準者。 (7)為增加產業用地,既有都市計畫之工業區或產業相關分區發展率達80%,各該都市計畫無可釋出農業區(非屬農業發展地區第五類者,詳第八章、第二節、壹、三)者;或位屬高速公路或快速道路交流道、高鐵車站、臺鐵車站、國際機場、國際港口一定範圍內,可提供旅運服務或運用其運輸系統滿足需求者。 (8)既有城鄉發展地區之擴大。 2.未來發展地區應避免使用符合國土保育地區第一類(詳第八章、第二節、壹、一)、農業發展地區第一類(詳第八章、第二節、壹、三)之土地。 3.儘量避免使用環境敏感地區如有下列情形之一須將其指認為未來發展地區者,應說明納入理由,並按其敏感特性訂定該地區土地使用原則及開發注意事項,作為未來申請開發利用之依據: (1)因整體發展需要,經評估無可避免應使用之環境	有具體發展計畫或需求,符合城鄉發展地區第二類之三劃設條件者(詳第八章、第二節、壹、四),始得劃設為城鄉發展地區。 二、城鄉發展成長區位 (一)直轄市、縣(市)主管機關劃設未來發展地區,應符合下列情形之一,得經各該直轄市、縣(市)及內政部國土計畫審議會同意後,納入各該直轄市、縣(市)國土計畫: 1.落實大眾運輸導向發展(TOD),位屬高鐵車站、臺鐵車站、捷運車站、客運轉運站等大眾運輸場站周邊一定距離範圍內者。 2.鄉公所所在地符合都市計畫法規定,應依法擬定都市計畫者。 3.相鄰 2 公里內都市計畫地區間之非都市土地,為擴大或整合都市計畫者。 4.原依區域計畫法劃定之鄉村區或開發許可地區周邊,或位屬既有都市計畫周邊一定距離範圍內,為與各該都市計畫整合發展者。 5.為增加住商用地,既有都市計畫之住宅區或商業區發展率達 80%,且各該都市計畫無可釋出農業區(非屬農業發展地區第五類者,詳第八章、第二節、壹、三)者;或為因應當地人口發展趨勢或人口結構變遷,提供或改善必要公共設施服務水準者。 6.為增加產業用地,既有都市計畫之工業區或產業相關分區發展率達 80%,各該都市計畫無可釋出農業區(非屬農業發展地區第五類者,詳第八章、第二節、壹、三)者;或位屬高速公路或快速道路交流道、高鐵車站、臺鐵車站 5 公里範圍內或國際機場、國際港口 10 公里範圍內,可提供旅運服務或運用其運輸系統滿足需求者。 7.原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、開發許可	《國土計畫書圖通盤檢討作業要點》或《直轄市、縣(市)國土計畫通盤檢討手冊》。	

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
敏感地區，並不得違反各該環境敏感地區之中央目的事業主管法令禁止或限制規定，或本計畫指導事項。 (2)環境敏感地區之目的事業主管機關訂有整體發展計畫或政策，或其他機關會商目的事業主管機關而訂有整體發展計畫或政策。 4.避免造成蛙躍發展情形。 （三）新增城鄉發展地區：直轄市、縣（市）主管機關新增劃設城鄉發展地區，應位於未來發展地區範圍內，並按下列事項檢核其區位及規模之合理性： 1.因應人口數量或結構變遷、產業發展或轉型需求等社會經濟情形，核實估算新增住宅、商業、公共設施服務或產業等相關用地需求量。 2.評估資源供給能力及環境容受力、公共設施或公用設備之配合情形，包含環境敏感情形、公共設施服務範圍、交通可及性、能源及水資源供給能力、財務配套與推動時程等。 3.針對符合中央或地方既有空間發展計畫或國家重大建設之設施範圍，及其周邊一併納入新增城鄉發展地區之必要範圍： (1)前開設施範圍應以各目的事業主管機關所指認之實際需求範圍（面積）為基礎，該範圍得依目的事業主管機關實際需求包含多元機能或分散多處。 (2)前開一併納入新增城鄉發展地區之必要範圍，應按前述目的事業主管機關所指認之需求範圍（面積），推估其衍生之居住人口與活動人口數量，再據以推估所需之住宅、商業及公共設施用地面積，作為新增城鄉發展地區規模檢核之依據。 三、城鄉發展優先順序	區之擴大，或重大建設計畫及其必要範圍。 （二）未來發展地區應避免使用符合國土保育地區第一類（詳第八章、第二節、壹、一）、農業發展地區第一類（詳第八章、第二節、壹、三）之土地。 （三）儘量避免使用環境敏感地區，如有下列情形之一須將其劃設為未來發展地區者，應說明納入理由，並按其敏感特性訂定該地區土地使用原則及開發注意事項，作為未來申請開發利用之依據： 1.因整體發展需要，經評估無可避免應使用之環境敏感地區，並不得違反各該環境敏感地區之中央目的事業主管法令禁止或限制規定，或本計畫指導事項。 2.環境敏感地區之目的事業主管機關訂有整體發展計畫或政策，或其他機關會商目的事業主管機關而訂有整體發展計畫或政策。 （四）避免造成蛙躍發展情形。 三、城鄉發展優先順序 直轄市、縣（市）國土計畫應具體指出各該城鄉發展空間之發展優先順序，其優先順序原則如下： （一）既有都市計畫內之都市發展用地；原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、開發許可地區：以區內低度發展、無效供給地區之再利用為優先，推動更新地區、整體開發地區次之。 （二）既有都市計畫內農地：非屬農業發展地區第五類之農地（詳第八章、第二節、壹、三）。 （三）屬於 5 年內有具體需求，且符合城鄉發展地區第二類之三劃設條件之地區（詳第八章、第二節、壹、四），並以鄰近既有都市計畫、原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、產業園區、開發許可地區周邊地區者為優先。		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
直轄市、縣(市)國土計畫應具體指出各該城鄉發展空間之發展優先順序，其優先順序原則如下： （一）既有都市計畫內之都市發展用地；非都市土地已劃設為城鄉發展地區之土地：以區內低度發展、無效供給地區之再利用為優先，推動更新地區、整體開發地區次之。 （二）既有都市計畫內農地：非屬農業發展地區第五類之農地（詳第八章、第二節、壹、三)。 （三）屬於 5 年內有具體需求，且符合城鄉發展地區第二類之三劃設條件之地區（詳第八章、第二節、壹、四)，並以鄰近既有城鄉發展地區之周邊地區者為優先。 屬興辦國防、行政院核定之重大建設或緊急救災安置需要者，得免依上開城鄉發展優先順序辦理。	屬興辦國防、行政院核定之重大建設或緊急救災安置需要者，得免依上開城鄉發展優先順序辦理。		
(章節架構修正建議、文字修正建議) 第五章 國土空間發展與成長管理策略 第二節 成長管理策略 參、環境品質提升及公共設施提供策略 一、計畫引導鄉村土地使用，提升生活及環境品質 （一）為改善鄉村地區長期缺乏整體規劃及資源投入，造成公共設施不足、環境品質低落之問題，直轄市、縣(市)政府應透過鄉村地區計畫，以提供在地所需公共設施、提升當地生活及環境品質為目的，基於在地實際需求盤點適當區位，並整合農村再生等部門計畫、政策及資源進行整體規劃，且視需求配合農村社區土地重劃等執行工具，取得供公眾使用之土地、必要公共設施等，以改善鄉村地區生活及環境品質。 （二）擬定鄉村地區計畫時，應優先盤點既有發展地區、聚落範圍內之閒置、低度利用可建築土地，及零星包夾於農業發展地區第 4 類、城鄉發展	第五章 國土空間發展與成長管理策略 第二節 成長管理策略 參、環境品質提升及公共設施提供策略 一、供給合理公共設施，提高生活品質 （一）都市計畫地區 1. 應針對既有都市計畫地區評估合理之公共設施服務水準，明定應優先開發之公共設施之區位及開發期程，整合政策補助、整體開發、變更負擔等多元方式確保公共設施提供，並應配合住宅法相關規定，規劃適宜之住宅，以提升既有發展地區環境品質、創造宜居都市環境。 2. 針對不符都市計畫發展所需之公共設施保留地，應予檢討及變更，並應會商各該公共設施指定使用或用地主管機關，根據當地城鄉發展願景，研擬變更構想，透過整體開發等方式，加速土地活化與開發時程，俾土地有效利用。	針對「第五章國土空間發展與成長管理策略—第二節成長管理策略」中之「參、環境品質提升及公共設施提供策略」、「肆、經濟發展機會及社會公平正義改善策略」、「伍、策略	對應通檢重點二

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
地區第 2 類之 1 之非可建築土地，基於在地實際之公共設施、公共使用需求等，評估納入鄉村地區計畫辦理，以落實土地集約使用及完善公共設施配置。 （三）為有序推動鄉村地區計畫，直轄市、縣（市）政府應依據實際需求及行政量能盤點優先擬定鄉村地區計畫之指標或條件，並據以排定推動時程。 二、供給合理公共設施，提高生活品質 （一）都市計畫地區 1. 應針對既有都市計畫地區評估合理之公共設施服務水準，明定應優先開發之公共設施之區位及開發期程，整合政策補助、整體開發、變更負擔等多元方式確保公共設施提供，並應配合住宅法相關規定，規劃適宜之住宅，以提升既有發展地區環境品質、創造宜居都市環境。 2. 針對不符都市計畫發展所需之公共設施保留地，應予檢討及變更，並應會商各該公共設施指定使用或用地主管機關，根據當地城鄉發展願景，研擬變更構想，透過整體開發等方式，加速土地活化與開發時程，俾土地有效利用。 3. 都市計畫地區應考量人口高齡少子女化、氣候變遷趨勢，並於提升都市競爭力及促進社會公平正義等目標下，核實檢討都市計畫地區內已開闢公共設施，並予以活化或轉型。 （二）未來發展地區 未來發展地區應以整體開發、公有土地撥用等方式提供公共設施或公用設備，不得影響既有發展地區公共設施服務水準，且應先檢討鄰近城鄉發展地區相關公共設施之服務水準，如有不足者，應透過未來發展地區配合提供。	3. 都市計畫地區應考量人口高齡少子女化、氣候變遷趨勢，並於提升都市競爭力及促進社會公平正義等目標下，核實檢討都市計畫地區內已開闢公共設施，並予以活化或轉型。 （二）鄉村地區 為促進鄉村地區永續發展及農村再生，直轄市、縣（市）政府應透過鄉村地區整體規劃，於改善鄉村地區生產條件、維護鄉村地區生態環境及提升鄉村地區生活品質等需求下，針對公共設施進行整體規劃，配合農村再生及農村社區土地重劃等，取得必要公共設施，以改善鄉村地區生活、生產及生態環境。 （三）未來發展地區 未來發展地區應以整體開發、公有土地撥用等方式提供公共設施或公用設備，不得影響既有發展地區公共設施服務水準，且應先檢討鄰近城鄉發展地區相關公共設施之服務水準，如有不足者，應透過未來發展地區配合提供。 二、改善都市空氣污染，提升居住環境品質 （一）直轄市、縣（市）政府針對既有人口高度集居，且超過國家空氣品質標準以上之地區，應避免引進石化、鋼鐵等高污染或高耗能產業；擬定交通改善策略，減少空氣污染影響國人健康安全；且應審慎評估新設學校或醫院等設施之分布區位，以避免影響學童或相關人員健康。 （二）跨直轄市、縣（市）轄區之空氣污染問題，應評估納為都會區域計畫之重要議題，透過跨縣市合作，協調規劃產業發展、人口集居或農業生產區位，訂定改善空氣品質策略，以提升環境品質，並營造宜居與健康城鄉環境。 三、整合國家空間再生政策，活化老舊市區中心	執行工具建議」，主要是在原有基礎之上，增加應優先使用既有閒置、低度利用土地及，以落實集約發展等相關內容；另外，在土地違規使用處理機制上增加說明符合得透過鄉村地區計畫或相關專案輔導機制，提供適度負擔下，輔導符合特定條件土地違規使用合法化，調整可建築用地或使用項目之機制。	

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
二、改善都市空氣污染，提升居住環境品質 （一）直轄市、縣（市）政府針對既有人口高度集居，且超過國家空氣品質標準以上之地區，應避免引進石化、鋼鐵等高污染或高耗能產業；擬定交通改善策略，減少空氣污染影響國人健康安全；且應審慎評估新設學校或醫院等設施之分布區位，以避免影響學童或相關人員健康。 （二）跨直轄市、縣（市）轄區之空氣污染問題，應評估納為都會區域計畫之重要議題，透過跨縣市合作，協調規劃產業發展、人口集居或農業生產區位，訂定改善空氣品質策略，以提升環境品質，並營造宜居與健康城鄉環境。 三、整合國家空間再生政策，活化老舊市區中心 綜合考量高齡少子女化社會發展及六都集中化發展對老舊市區發展衝擊，並為落實集約發展、促進適性城鄉及提高公共設施品質，直轄市、縣（市）政府應指認老舊市區，訂定都市更新發展策略，透過促進民眾參與、輔導民眾自辦更新、促進社區自主營造等多元方式推動，以逐步營造優質都市環境，提升公共設施品質，促進城鄉適性發展。 肆、經濟發展機會及社會公平正義改善策略 一、提升轉型地區經濟發展機會 （一）不以人口成長為目標，核實檢討各級土地使用計畫之計畫人口，確認合宜規模，且以不增設住宅用地為原則，並提升空間利用效率、強化生態、產業發展與文化教育環境，並增加開放空間，以形塑永續且宜居之都市，減緩人口外流。 （二）應考量地區特性，鼓勵窳陋空屋轉型為地區產業、社會需求空間，並推動環境綠美化、高齡友善步行空間，並就老舊基礎公共設施進行改善，以營造安全社區環境、改善生活機能及提升生	綜合考量高齡少子女化社會發展及六都集中化發展對老舊市區發展衝擊，並為落實集約發展、促進適性城鄉及提高公共設施品質，直轄市、縣（市）政府應指認老舊市區，訂定都市更新發展策略，透過促進民眾參與、輔導民眾自辦更新、促進社區自主營造等多元方式推動，以逐步營造優質都市環境，提升公共設施品質，促進城鄉適性發展。 肆、經濟發展機會及社會公平正義改善策略 一、提升轉型地區經濟發展機會 （一）不以人口成長為目標，核實檢討各級土地使用計畫之計畫人口，確認合宜規模，且以不增設住宅用地為原則，並提升空間利用效率、強化生態、產業發展與文化教育環境，並增加開放空間，以形塑永續且宜居之都市，減緩人口外流。 （二）應考量地區特性，鼓勵窳陋空屋轉型為地區產業、社會需求空間，並推動環境綠美化、高齡友善步行空間，並就老舊基礎公共設施進行改善，以營造安全社區環境、改善生活機能及提升生活品質。 二、協助偏遠地區促進社會公平 （一）改善偏遠弱勢地區自來水、醫療等基礎公共服務，並提高偏遠地區公共運輸系統的可及性，維持基礎生活機能。 （二）加強偏鄉資訊基礎建設以彌補其對聯外公共運輸服務之不便，並提升偏鄉數位產業、物流及教育醫療發展機會，以降低偏遠地區可及性低之發展困境，引導科技及產業人才投入創造偏鄉數位發展機會的行列。 三、建立具社會公義之土地違規使用處理機制 （一）直轄市、縣（市）政府應針對既有違規案件，依		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
活品質。 二、協助偏遠地區促進社會公平 （一）改善偏遠弱勢地區自來水、醫療等基礎公共服務，並提高偏遠地區公共運輸系統的可及性，維持基礎生活機能。 （二）加強偏鄉資訊基礎建設以彌補其對聯外公共運輸服務之不便，並提升偏鄉數位產業、物流及教育醫療發展機會，以降低偏遠地區可及性低之發展困境，引導科技及產業人才投入創造偏鄉數位發展機會的行列。 三、建立具社會公義之土地違規使用處理機制 （一）直轄市、縣（市）政府應針對既有違規案件，依據相關法令規範，積極辦理違規查報、取締、輔導轉型等作業，既有違規事實應受罰完成，並以「對產業現況影響最小」與「環境負擔增加最少」原則下，依據土地污染程度、影響食安衛生情形、產業發展潛力及相關因素，針對違規案件進行分級分類，研擬各地區違規處理策略及期程。 （二）直轄市、縣（市）政府針對應改善、拆除之違規使用，持續監測追蹤其改善情形及對環境之影響，並依法停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，以增加違規成本，進而有效抑止違規行為，同時確保公平正義。 伍、策略執行工具建議 一、回饋機制 直轄市、縣(市)政府在興建地區公共設施時，應善用都市土地變更負擔、都市更新捐贈公益設施或整體開發捐贈用地等多元方式，取得相關用地。 二、負擔開發義務 （一）繳交影響費：依本法第 28 條規定，得以繳交影	據相關法令規範，積極辦理違規查報、取締、輔導轉型等作業，既有違規事實應受罰完成，並以「對產業現況影響最小」與「環境負擔增加最少」原則下，依據土地污染程度、影響食安衛生情形、產業發展潛力及相關因素，針對違規案件進行分級分類，研擬各地區違規處理策略及期程。 （二）直轄市、縣（市）政府針對應改善、拆除之違規使用，持續監測追蹤其改善情形及對環境之影響，並依法停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，以增加違規成本，進而有效抑止違規行為，同時確保公平正義。 伍、策略執行工具建議 一、回饋機制 直轄市、縣(市)政府在興建地區公共設施時，應善用都市土地變更負擔、都市更新捐贈公益設施或整體開發捐贈用地等多元方式，取得相關用地。 二、負擔開發義務 （一）繳交影響費：依本法第 28 條規定，得以繳交影響費、可建築土地抵充等方式，並設立專門保管及運用基金，運用於改善或增建公共設施。 （二）工程受益費或都市計畫法建議之多元方式。 三、公共設施闢建配合都市發展時程 於公共設施闢建應配合城鄉發展時程原則下，所有設施開發應按照進度設置，城鄉發展與公共設施發展步調一致，以避免產生設施提供過量或不足之現象。 四、公有土地活化機制 （一）公有土地、國營事業土地活化：直轄市、縣（市）政府得盤點城鄉發展地區內公有及國公營事業		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
響費、可建築土地抵充等方式，並設立專門保管及運用基金，運用於改善或增建公共設施。 （二）工程受益費或都市計畫法建議之多元方式。 三、公共設施闢建配合都市發展時程 於公共設施闢建應配合城鄉發展時程原則下，所有設施開發應按照進度設置，城鄉發展與公共設施發展步調一致，以避免產生設施提供過量或不足之現象。 四、公有土地活化機制 （一）公有土地、國營事業土地活化：直轄市、縣（市）政府得盤點城鄉發展地區內公有及國公營事業土地、設施資源，評估輔助社會弱勢、促進產業創新發展、落實社會公平正義等需求，協同土地及設施管理機關共同規劃，優先研擬公有土地及設施之活化策略，且相關公辦之整體開發、都市更新、促進民間參與公共建設、聯合開發等均應以創造社會公義為目標，進行公益性設施及公共設施規劃，以促使公共資源有效應用於社會。 （二）國有非公用土地活化：直轄市、縣（市）政府得考量整體發展需求，洽土地管理機關，就閒置之國有非公用土地進行規劃，以有效利用土地，並促進城鄉發展。	土地、設施資源，評估輔助社會弱勢、促進產業創新發展、落實社會公平正義等需求，協同土地及設施管理機關共同規劃，優先研擬公有土地及設施之活化策略，且相關公辦之整體開發、都市更新、促進民間參與公共建設、聯合開發等均應以創造社會公義為目標，進行公益性設施及公共設施規劃，以促使公共資源有效應用於社會。 （二）國有非公用土地活化：直轄市、縣（市）政府得考量整體發展需求，洽土地管理機關，就閒置之國有非公用土地進行規劃，以有效利用土地，並促進城鄉發展。		
（另由其他委辦案研議—113 年度國土計畫因應氣候變遷之風險評估及策略建議委託專業服務案） 第六章 氣候變遷調適策略及國土防災策略	第六章 部門空間發展策略	第六章、第七章調整順序，詳細全章內容由他案研析。	對應通檢重點三
（另由其他委辦案研議—113 年度建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施委託專業服務案） 第七章 部門空間發展策略	第七章 氣候變遷調適策略及國土防災策略	第六章、第七章調整順序，詳細全章內容由他	對應通檢重點一

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
		案研析。	
(無調整) 第八章 國土功能分區 第一節 國土功能分區及其分類方式 基於保育利用及管理之需要，根據土地資源特性，劃分為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。另外考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，在符合本法第 20 條規定國土功能分區劃設原則下，予以劃分其他必要分類，以進行適當土地使用管制。	第八章 國土功能分區 第一節 國土功能分區及其分類方式 基於保育利用及管理之需要，根據土地資源特性，劃分為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。另外考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，在符合本法第 20 條規定國土功能分區劃設原則下，予以劃分其他必要分類，以進行適當土地使用管制。	–	–
(文字修正建議) 第八章 國土功能分區 第二節 國土功能分區劃設條件及順序 本計畫公告實施後，中央主管機關應依劃設條件檢討調整國土功能分區圖繪製等相關法規及手冊，以進一步明確細節性與操作性規範，俾直轄市、縣（市）主管機關配合辦理國土功能分區圖劃設作業。 壹、劃設條件 一、國土保育地區 （一）第一類 1. 位處山脈保育軸帶（中央山脈、雪山山脈、阿里山山脈、玉山山脈、海岸山脈）、河川廊道、重要海岸及河口濕地等地區內，具有下列條件之陸域地區，得劃設為國土保育地區第一類： (1)具代表性自然地貌、生態完整度高之地區。 (2)屬於關鍵物種繁殖或遷徙需要所應加強保護地區。 (3)具涵養水源功能之原始或接近自然原始狀態之森林範圍。 (4)對公共供水具有關鍵涵養與保護功能之蓄水範圍。	第八章 國土功能分區 第二節 國土功能分區劃設條件及順序 本計畫公告實施後，中央主管機關應依劃設條件研訂國土功能分區圖繪製等相關法規及手冊，以進一步規範細節性、操作性內容，俾直轄市、縣（市）主管機關配合辦理國土功能分區圖劃設作業。 壹、劃設條件 一、國土保育地區 （一）第一類 1. 位處山脈保育軸帶（中央山脈、雪山山脈、阿里山山脈、玉山山脈、海岸山脈）、河川廊道、重要海岸及河口濕地等地區內，具有下列條件之陸域地區，得劃設為國土保育地區第一類： (1)具保育自然價值之自然區域、地形、植物及礦物之地區。 (2)於重要特殊或多樣之野生動物棲息環境，為保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態之平衡需要，應加強保護之地區。 (3)具有生態及保育價值之原始森林，具有生態代表性之地景、林型，特殊之天然湖泊、溪流、沼澤、	劃設條件由「環境敏感地區範圍」調整為「描述功能」，賦予縣市劃設彈性。	對應通檢重點一(環敏主管機關需求)、二(縣市因地制宜需求)、三(氣變)

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
(5)對於飲用水水源水質具有重要影響之空間範圍。 (6)屬於水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道。 (7)屬於沿海富含珍貴稀有動植物之棲地及生態廊道地區。 (8)海岸河口具生態多樣性及重要保育物種，具有水資源涵養功能之濕地。 2.其他經直轄市、縣（市）政府評估認有劃設必要者。 （二）第二類 1.鄰近山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地周邊地區內，具有下列條件之陸域地區，得劃設為國土保育地區第二類： (1)國公有林地，依永續使用及不妨礙國土保安原則，發展經濟營林、試驗實驗、森林遊樂等功能之地區。 註：倘農三劃設條件採方案三，則該項條件建議調整如下： (1)國公有林地，依永續使用及不妨礙國土保安原則，發展試驗實驗、森林遊樂等功能之地區。或其他供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林業生產土地。 (2)高山丘陵易因地質脆弱鬆軟或坡向特殊，致重力承載不足並產生坡度災害之地區。 (3)河川野溪周邊因地質敏感及坡地特性，易因水土混合及重力作用後，夾帶土石沿坡面或河道流動所造成災害之地區。 (4)屬於坡地超限利用或地質敏感之地區。 (5)屬對於自來水供應具有重要影響之空間範圍。 2.現況尚未劃定使用分區及編定使用地之離島。 3.其他經直轄市、縣（市）政府評估認有劃設必要者。	海岸、沙灘等區域，為維護森林生態環境，保存生物多樣性，所應保護之國有林、公有林地區；及為涵養水源及防止災害等目的，所劃設保安林地。 (4)為保障水資源供應及維護水庫功能，經目的事業主管機關公告之水庫蓄水範圍。 (5)為確保飲用水水源水質，避免有非法砍伐林木或開墾土地，土石採取及探礦、採礦，或相關污染水源水質之行為，所應劃定之地區。 (6)符合國土保育性質，或屬於水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道。 (7)沿海富含珍貴稀有動植物之棲地及生態廊道，或生態景觀及自然地貌豐富特殊，及具有重要海岸生態系統，為保護與復育海岸資源劃定之地區。 (8)海岸河口具生態多樣性及重要保育物種，具有水資源涵養功能之濕地。 2.位於前 1.範圍內之零星土地，得一併予以劃入。 （二）第二類 1.鄰近山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地周邊地區內，具有下列條件之陸域地區，得劃設為國土保育地區第二類： (1)國公有林地，依永續使用及不妨礙國土保安原則，發展經濟營林、試驗實驗、森林遊樂等功能之地區。 (2)高山丘陵易因地質脆弱鬆軟或坡向特殊，致重力承載不足並產生坡度災害之地區。 (3)河川野溪周邊因地質敏感及坡地特性，易因水土混合及重力作用後，夾帶土石沿坡面或河道流動所造成災害之地區。 (4)山坡地經辦理土地可利用限度分類，查定為加強保育地之地區。 (5)為維護自來水供應之水質水量，就水源保護需要		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
（三）第三類：國家公園計畫地區。 （四）第四類： 1.為保持優美風景、因應特殊生態價值或特定自然保育目的所擬定之特定區計畫範圍。 2.非屬前述特定區計畫之都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地，具國土保育性質，且位於水資源開發、流域跨區域治理之水系，或經公告之水道範圍內者。 3.其他經直轄市、縣（市）政府評估認有劃設必要者。	所劃定之地區。 2.現況尚未劃定使用分區及編定使用地之離島。 3.位於前 1.範圍內之零星土地，得一併予以劃入。 （三）第三類：國家公園計畫地區。 （四）第四類：屬都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地，具有下列條件者，得劃設為國土保育地區第四類： 1.水源（水庫）特定區、風景特定區都市計畫內保護或保育相關分區或用地，符合國土保育地區第一類劃設條件者。 2.其他都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地，符合國土保育性質，屬水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道範圍內者。		
（無調整） 第八章 國土功能分區 第二節 國土功能分區劃設條件及順序 壹、劃設條件 二、海洋資源地區	 第八章 國土功能分區 第二節 國土功能分區劃設條件及順序 壹、劃設條件 二、海洋資源地區	–	–
（文字修正建議） 第八章 國土功能分區 第二節 國土功能分區劃設條件及順序 壹、劃設條件 三、農業發展地區 （一）第一類 具優良農業生產環境或曾投資建設重大農業改良設施之地區，符合以下條件之一者，得劃設為本分類土地： 1.投資重大農業改良設施之地區。 2.經農業部門政策或計畫指認之優質農業生產區，包含農業經營專區、農產專業區、集團產區及養殖漁業生產區等。 3.直轄市、縣（市）政府依據地方農業發展需要劃設	 第八章 國土功能分區 第二節 國土功能分區劃設條件及順序 壹、劃設條件 三、農業發展地區 （一）第一類 具優良農業生產環境，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，符合下列條件中之一，且滿足面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達80%以上者；但依修正全國區域計畫辦理分區檢討變更後之特定農業區，得劃設為本分類土地： 1.投資重大農業改良設施之地區。 2.原依區域計畫法劃定之特定專用區仍須供農業使用之土地。	農一、農二調整為對接農業部政策。原農三包含不同樣態土地致管理不易之問題，提出三種可能調整方案。	對應通檢重點一

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
者。 （二）第二類 具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，且不符合農業發展地區第一類條件者。 （三）第三類： 方案 1 具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，以及可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地，條件如下： 1.供農業使用，且無國土保育地區第一類或無第二類（國土保安、水源保護必要）之農業生產土地。 2.可供經濟營林之林產業土地，且無國土保育地區劃設條件之林業生產土地。 方案 2 1.第三類之一 經農業主管機關確認具有糧食生產功能，且位於山坡地之農業生產土地。 2.第三類之二 經林業主管機關確認具可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林業生產土地。 方案 3 經農業主管機關確認具有糧食生產功能，且位於山坡地之農業生產土地。 （四）第四類： 1.屬農村主要人口之既有合法集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落。 2.經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之聚落，屬農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村。 3.於符合農業部門政策指導原則下，並經直轄市、縣（市）國土計畫或鄉村地區計畫指認得併入緊鄰	3.農業經營專區、農產專業區、集團產區。 4.養殖漁業生產區。 5.直轄市、縣（市）政府依據地方農業發展需要劃設者。 （二）第二類 具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，不符合農業發展地區第一類條件，或符合條件但面積規模未達 25 公頃或農業生產使用面積比例未達 80%之地區。 （三）第三類 具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，以及可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地，條件如下： 1.供農業使用，且無國土保育地區第一類或無第二類（國土保安、水源保護必要）之山坡地宜農、牧地。 2.可供經濟營林之林產業土地，且無國土保育地區劃設條件之山坡地宜林地。 （四）第四類 1.依原依區域計畫法劃定之鄉村區，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落。 2.原住民族土地範圍內屬原依區域計畫法劃定之鄉村區，或經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之聚落，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村，得予劃設。 3.位於已核定農村再生計畫範圍內，屬原依區域計畫法劃定之鄉村區，優先劃入。 4.於符合直轄市、縣（市）國土計畫及鄉村地區整體規劃、農村再生情形下，於依本法取得使用許可後得適度擴大其範圍。		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
之既有農村聚落範圍。 （五）第五類：都市計畫區內具農業生產事實，且符合農業發展地區第一類劃設條件，並經農業主管機關評估仍將持續投入農業施政資源之土地。	（五）第五類：具優良農業生產環境，能維持糧食安全且未有都市發展需求者，符合農業發展地區第一類劃設條件、或土地面積完整達 10 公頃且農業使用面積達 80%之都市計畫農業區。		
（文字修正建議） 第八章 國土功能分區 第二節 國土功能分區劃設條件及順序 壹、劃設條件 四、城鄉發展地區 （一）第一類：非屬國土保育地區第四類及農業發展地區第五類範圍之都市計畫土地。 （二）第二類 1. 第二類之一：屬既有合法集居聚落或產業群聚地區，具完整性或連續性，且未符合農業發展地區第四類之劃設條件者。 2. 第二類之二：屬直轄市、縣（市）政府已公告之本分類土地劃設範圍為準，原則上不再新增。惟不限於經直轄市、縣（市）國土計畫指認屬既有計畫範圍擴大者。 3. 第二類之三： (1)經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫，倘有涉及農業發展地區者，並已依農業主管機關訂定之農地轉用範疇，提出相關配套措施。 (2)符合直轄市、縣（市）國土計畫之成長管理計畫下，為因應居住或產業發展需求、提供或改善基礎公共設施、提高當地生活環境品質等原因，符合下列條件之一，得適度擴大既有合法集居聚落或產業群聚地區範圍，其範圍應儘量與既有居住或產業發展性質相容，避免影響當地居住或產業發展情形： ①為居住需求者，應儘量配合當地人口發展趨	第八章 國土功能分區 第二節 國土功能分區劃設條件及順序 壹、劃設條件 四、城鄉發展地區 （一）第一類：非屬國土保育地區第四類及農業發展地區第五類範圍之都市計畫土地。 （二）第二類 1. 第二類之一 (1)原依區域計畫法劃定之工業區。 (2)原依區域計畫法劃定之鄉村區，符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展地區： ①位於都市計畫地區（都市發展率達一定比例以上）周邊相距一定距離內者。 ②非農業活動人口達一定比例或人口密度較高者。 ③符合都市計畫法規定應擬定鄉街計畫者。 (3)原依區域計畫法劃定之特定專用區達一定面積規模以上，且具有城鄉發展性質者。 (4)位於前(1)、(2)、(3)範圍內之零星土地，得一併予以劃入。 2. 第二類之二 (1)核發開發許可地區（除鄉村區屬農村社區土地重劃案件者、特定專用區屬水資源設施案件者外）、屬依原獎勵投資條例同意案件或前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件，且具有城鄉發展性質者。 (2)位於前(1)範圍內之零星土地，得一併予以劃入。 3. 第二類之三	調整過去城2-2，並調整區域計畫相關用詞	對應通檢重點一

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
勢及人口結構情形，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有已明顯聚集形成完整或連續村落之地區內可建築土地並無閒置或可提供再利用情形。 ②為產業需求者，應儘量與當地既有產業相容者為原則，除係配合當地產業發展趨勢，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有產業用地並無閒置或可提供再利用情形。 ③為提供或改善基礎公共設施者，以污水處理設施、自來水、電力、電信、公園、道路、長期照護或其他必要性公共設施，且以服務當地既有合法集居聚落或產業群聚地區為原則。 ④為提高當地生活環境品質者，以當地既有合法集居聚落居住密度高於全國標準為原則。 (3)基於集約發展原則，依本法取得使用許可案件，得依下列規定檢討劃設其適度擴大範圍： ①與使用許可計畫範圍相毗鄰，且未符土地使用管制之容許使用，並經目的事業主管機關認定屬同一興辦事業計畫，並取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件或原則同意等意見文件。 ②需符合各級國土計畫部門空間發展策略（計畫）之總量或區位指導。 ③需符合各級國土計畫之空間發展及成長管理策略（計畫）指導，避免使用環境敏感地區土地。但因零星夾雜無可避免納入該等土地者，於檢討變更國土功能分區後，該零星夾雜土地依環境敏感地區土地使用指導原則使用。 (4)位於前(1)、(2)、(3)範圍內之零星土地，得一併予以劃入。 (5)配合重大建設計畫或城鄉發展需求劃設國土	(1)經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者。 (2)符合直轄市、縣（市）國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃下，為因應居住或產業發展需求、提供或改善基礎公共設施、提高當地生活環境品質等原因，符合下列條件之一，得適度擴大原依區域計畫法劃定之鄉村區或工業區範圍，其範圍應儘量與既有鄉村區或工業區性質相容，避免影響當地居住或產業發展情形： ①為居住需求者，應儘量配合當地人口發展趨勢及人口結構情形，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有鄉村區可建築土地並無閒置或可提供再利用情形。 ②為產業需求者，應儘量與當地既有產業相容者為原則，除係配合當地產業發展趨勢，且當地鄉(鎮、市、區)範圍內既有工業區並無閒置或可提供再利用情形。 ③為提供或改善基礎公共設施者，以污水處理設施、自來水、電力、電信、公園、道路、長期照護或其他必要性公共設施，且以服務當地既有鄉村區或工業區為原則。 ④為提高當地生活環境品質者，以當地既有鄉村區居住密度高於全國標準為原則。 (3)基於集約發展原則，依原區域計畫法規定取得開發許可案件或依本法取得使用許可案件，得依下列規定檢討劃設其適度擴大範圍： ①與原開發許可計畫或使用許可計畫範圍相毗鄰，且經目的事業主管機關認定屬同一興辦事業計畫，並取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件或原則同意等意見文件。 ②需符合各級國土計畫部門空間發展策略(計畫)之		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
功能分區配套措施： ①直轄市、縣(市)國土計畫應研擬整體發展願景，提出空間發展構想，並指認重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區；此外，應訂定各該直轄市、縣(市)之成長管理計畫，包含城鄉發展總量、區位、優先順序等。 ②核定之重大建設計畫之性質以產業、重大公共設施或公用事業等為原則。 ③核定之城鄉發展需求地區以因應當地人口發展趨勢及人口結構情形，且當地鄉(鎮、市、區）範圍內既有可建築土地並無閒置或可提供再利用情形者為限。 ④重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，其具體規劃內容至少包含： A.規劃原則。 B.土地使用、產業活動、交通運輸及公共設施與公用設備等計畫發展構想。 C.實施年期，以不超過各該直轄市、縣(市)國土計畫目標年為原則。 (6)重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，符合下列之一者，始認定具有可行財務計畫： ①新訂或擴大都市計畫應經地政、財政等單位評估財務可行性。 ②屬政府興辦之使用許可案件，應經編列預算或獲取有關機關經費補助，且財務具有可行性。 (7)核定之重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，直轄市、縣(市)政府應於各該直轄市、縣(市)國土計畫通盤檢討時，檢視開發情形，如未於實施期限內辦理開發者，配合變更為其他適當國土功能分區分類。	總量或區位指導。 ③需符合各級國土計畫之空間發展及成長管理策略（計畫)指導，避免使用環境敏感地區土地。但因零星夾雜無可避免納入該等土地者，於檢討變更國土功能分區後，該零星夾雜土地依環境敏感地區土地使用指導原則使用。 (4)位於前(1)、(2)、(3)範圍內之零星土地，得一併予以劃入。 （三）第三類：原住民族土地範圍內原依區域計畫法劃定之鄉村區得予劃設。		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
（三）第三類：屬經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之既有合法集居聚落，且不符合農業發展地區第四類劃設條件者。			
（文字修正建議） 第八章 國土功能分區 第二節 國土功能分區劃設條件及順序 貳、劃設順序 一、直轄市、縣（市）主管機關應依據各該國土計畫之指導，劃設國土功能分區；國土功能分區之劃設順序，於考量國土保育、全國糧食安全、產業及居住發展等原則下，其先後順序依次以國土保育地區及海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區為原則。 二、各國土功能分區下之分類，其劃設順序如下： （一）各國土功能分區下，考量法律保障既有權益原則，如涉及下列地區者，優先劃設： 1.依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制之地區。 2.其他海域劃設為海洋資源地區。 （二）除前開優先劃設之地區外，國土保育地區按其環境敏感程度由高至低依序劃設；農業發展地區則依農業主管機關指認之優質農業生產區範圍，並按其農地資源品質由高至低依序劃設。 （三）同一土地如同時涉及兩種以上之國土功能分區及其分類劃設條件，原則以本計畫所載成長管理及部門空間發展策略為基礎，並依下列原則決定優先劃設順序： 1.以既有合法使用為優先。 2.以目的事業法已有明確規定者為優先。 3.依執行部門計畫之行政層級高低予以判斷。	第八章 國土功能分區 第二節 國土功能分區劃設條件及順序 貳、劃設順序 一、直轄市、縣（市）主管機關應依據各該國土計畫之指導，劃設國土功能分區；國土功能分區之劃設順序，於考量國土保育、全國糧食安全、產業及居住發展等原則下，其先後順序依次以國土保育地區及海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區為原則。 二、各國土功能分區下之分類，其劃設順序如下： （一）各國土功能分區下，考量法律保障既有權益原則，如涉及下列地區者，優先劃設： 1.依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制之地區。 2.原依區域計畫法核發開發許可之地區。 3.原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區及一定面積規模以上具有城鄉發展性質之特定專用區。 4.其他海域劃設為海洋資源地區。 （二）除前開優先劃設之地區外，國土保育地區按其環境敏感程度由高至低依序劃設，農業發展地區按農地資源品質由高至低依序劃設。	補充1.國土功能分區重疊之處理與優先順序原則、2.農業部指認之宜維護農地範圍，應優先維持劃設為農業發展地區。	對應通檢重點一
（文字新增建議）	－	新增參、檢	對應通檢重

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
參、檢討原則 一、依本法第 22 條第 2 項前段規定，屬為加強國土保育而得隨時辦理之情形，係指配合目的事業主管機關依法公告劃設或調整其權管之陸域及海域環境敏感地區範圍，或由直轄市、縣（市）政府基於地方保育需要所劃設者為限，惟仍應於直轄市、縣（市）國土計畫具體敘明。 二、核定之重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，直轄市、縣（市）政府應於各該直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時，檢視開發情形，如未於實施期限內辦理開發者，應配合檢討變更為其他適當國土功能分區分類。 三、依本法第 22 條第 2 項後段規定，應於國土計畫所定之一定期限內完成者(按:得辦理國土功能分區調整作業之樣態)，考量現階段針對通盤檢討之政策方向，係以直轄市、縣（市）政府同時辦理「直轄市、縣（市）國土計畫」及「國土功能分區圖」之通盤檢討作業，且朝縮短第 1 版國土功能分區圖公告與前開通盤檢討書圖之公告實施(公告)之時間差為原則。是以，就符合本法第 22 條第 2 項後段規定可能之樣態，將俟各直轄市、縣（市）政府均將第 1 版國土功能分區圖函報本部核定，並經本署再進一步研議後，另案與直轄市、縣（市）政府討論確認。		討原則，補充說明依本法第 22 條第 2 項因加強國土保育而應隨時辦理國土功能分區檢討，或其他應於一定期限內配合檢討國土功能分區及其分類之樣態，以及補充說明非依據本法第 22 條，但同樣涉及國土功能分區檢討變更之其他情形。	點一、三
(文字修正建議) 第八章 國土功能分區 第三節 辦理國土功能分區劃設作業指導原則 壹、直轄市、縣（市）國土計畫新增國土功能分區之分類原則 一、直轄市、縣（市）主管機關因地制宜劃設國土功能分區程序 一、經直轄市、縣（市）主管機關評估本計畫所定之國	第八章 國土功能分區 第三節 辦理國土功能分區劃設作業指導原則 壹、直轄市、縣（市）國土計畫新增國土功能分區之分類原則 一、依本法施行細則第 9 條規定，符合國土功能分區劃設原則，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素下，新增適當且合理	新增壹、直轄市、縣（市）因地制宜劃設國土功能分區程序，載明地方應以通案規範為優	對應通檢重點二(因地制宜部分)

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
土功能分區劃設條件及劃設順序尚無法因應地方實際需要，且無法透過另訂土地使用管制方式處理時，得依本法施行細則第 9 條規定，符合國土功能分區劃設原則，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素下，新增適當且合理分類。 二、因應直轄市、縣（市）國土空間發展的差異所衍生課題而須採取因地制宜策略，新增相對應分類之原則如下： （一）特殊性：本計畫就各國土功能分區所訂之分類，無法因應當地特殊土地使用管制需要者。 （二）相容性：不影響同國土功能分區其他分類之使用管制者，即於同一國土功能分區得新增分類。 （三）公益性：有助於提高環境品質，或創造地區特色者。 （四）合理性：符合直轄市、縣（市）國土計畫空間發展及成長管理計畫內容者。 三、直轄市、縣（市）主管機關就新增分類，應依本法第 23 條、第 24 條及相關規定，研訂相關規定及配套措施。 貳、直轄市、縣（市）主管機關繪製國土功能分區圖作業 一、依本法第 22 條規定，國土功能分區圖除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成，爰直轄市、縣（市）主管機關於各該國土計畫公告實施後，應依照各級國土計畫，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，並報經中央主管機關核定後公告，以實施管制。 二、依本法第 15 條第 1 項後段規定，行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬定直轄市、縣（市）國土計畫。惟考量本計畫為引導全國國土資源保育及利用之空間發展計畫，上開	分類。 二、因應直轄市、縣（市）國土空間發展的差異所衍生課題而須採取因地制宜策略，新增相對應分類之原則如下： （一）特殊性：本計畫就各國土功能分區所訂之分類，無法因應當地特殊土地使用管制需要者。 （二）相容性：不影響同國土功能分區其他分類之使用管制者。 （三）公益性：有助於提高環境品質，或創造地區特色者。 （四）合理性：符合直轄市、縣（市）國土計畫空間發展及成長管理計畫內容者。 三、直轄市、縣（市）主管機關就新增分類，應依本法第 23 條、第 24 條及相關規定，研訂相關規定及配套措施。 貳、直轄市、縣（市）主管機關劃設國土功能分區圖作業 一、依本法第 22 條規定，國土功能分區圖除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成，爰直轄市、縣（市）主管機關於各該國土計畫公告實施後，應依照各級國土計畫，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，並報經中央主管機關核定後公告，以實施管制。 二、依本法第 15 條第 1 項後段規定，行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬定直轄市、縣（市）國土計畫。惟考量本計畫為引導全國國土資源保育及利用之空間發展計畫，上開地區（包括臺北市、嘉義市、金門縣及連江縣等）仍應遵循本計畫相關規定，故於本計畫公告實施後，各該直轄市、縣（市）政府應就其行政轄區及海域管轄範圍，依本計畫國土功能分區劃設條件及相關子法規定，製作國土功能分區圖，報經中央	先，通案性規範及另訂土管皆無法因應地方實際需要時，才得以新增國土功能分區之分類方式處理。	

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
地區（包括臺北市、嘉義市、金門縣及連江縣等）仍應遵循本計畫相關規定，故於本計畫公告實施後，各該直轄市、縣（市）政府應就其行政轄區及海域管轄範圍，依本計畫國土功能分區劃設條件及相關子法規定，製作國土功能分區圖，報經中央主管機關核定後公告，以落實本計畫相關內容。	主管機關核定後公告，以落實本計畫相關內容。		
（文字修正建議） 第九章 土地使用指導事項 第一節 土地使用基本方針 一、依據國土功能分區分類，進行土地使用差異化管理 基於保育、利用及管理之需要，依土地資源特性，劃分國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。為落實國土功能分區指導功能，應依各國土功能分區及其分類之劃設原則及土地使用指導事項進行差異化土地使用管制。 二、配合地方管制需要，研訂因地制宜土地使用規定 直轄市、縣（市）主管機關應依據本法規定，擬定各該國土計畫，以彰顯地方資源特性，且直轄市、縣（市）主管機關經檢視國土功能分區及其分類之土地使用指導事項與通案性土地使用管制規範，確有無法因應當地特殊條件，具因地制宜調整必要性者，得依本法第 23 條第 4 項規定，另訂管制規定，報請中央主管機關核定後實施管制，以進行因地制宜之土地使用管制。 三、依國土保育地區劃設原則，實施土地使用重疊管制 國土保育地區係依據豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件分布情形加以劃設，惟考量部分地區係依據原區域計畫法核發之開發許可、都市計畫或國家公園計畫等土地使用計畫進行管制，並未劃設為國土保育地區。為落實本計畫精	第九章 土地使用指導事項 第一節 土地使用基本方針 一、依據國土功能分區分類，進行土地使用差異化管理 基於保育、利用及管理之需要，依土地資源特性，劃分國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。為落實國土功能分區指導功能，應依各國土功能分區及其分類之劃設原則及土地使用指導事項，分別訂定各國土功能分區及其分類之第 1 次編定及後續變更編定之使用地類別，並就各國土功能分區及其分類之使用地編定類別，訂定不同建築強度、應經申請同意使用項目、禁止或限制使用規定，以進行差異化土地使用管制。 二、配合地方管制需要，研訂因地制宜土地使用規定 直轄市、縣（市）主管機關應依據本法規定，擬定各該國土計畫，以彰顯地方資源特性，且直轄市、縣（市）主管機關並得依本法第 23 條第 4 項規定，另訂管制規定，報請中央主管機關核定後實施管制，以進行因地制宜之土地使用管制。 三、依國土保育地區劃設原則，實施土地使用重疊管制 國土保育地區係依據豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件分布情形加以劃設，惟考量部分地區係依據原區域計畫法核發之開發許可、	補充及調整因地制宜土地使用指導事項、原住民指導事項相關內容。	對應通檢重點二

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
神，依本法第 23 條第 1 項規定，非屬國土保育地區之海洋資源地區、農業發展地區或城鄉發展地區之土地，如符合國土保育地區劃設原則者，其土地使用，除按各該國土功能分區及其分類之使用原則進行管制外，並依國土保育地區之土地使用指導事項規定辦理，進行重疊管制。 四、考量環境敏感特性，實施管制標準 本計畫架構下之國土保育地區，是為保護重要環境及生態資源而進行較嚴格之禁止限制，僅容許與資源保育有關之使用型態為主，故國土保育地區將就必要範圍予以劃設，其範圍不等同於環境敏感地區。惟考量環境敏感地區為目的事業主管機關依據相關法律規定所公告之調查資料或管制事項，亦為國土規劃及土地開發審議之重要參考，是以，後續土地使用仍應考量環境敏感特性，不論劃歸何種國土功能分區分類，仍應依其土地環境特性，採取適當的因應作為，實施管制標準。 五、因應原住民族需求，另定特殊化土地使用管制 基於原住民族主管機關為建構原住民族之主體性，及因應原住民族需求，另定原住民族土地及海域之特殊化土地使用管制，於其專法制定完成前，依據本法、都市計畫法或國家公園法進行管制。考量原住民族具有特殊文化風俗，以及其居住、耕作及殯葬等土地使用需求，未來得由直轄市、縣(市)主管機關研擬鄉村地區計畫，涉及跨市（縣）者得由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬定特定區域計畫，並依原住民族基本法第 21 條規定辦理，以將原住民族需求納入規劃考量。 六、配合國土復育計畫，禁止或限制土地使用 依據本法第 35 條規定，土石流高潛勢地區、	都市計畫或國家公園計畫等土地使用計畫進行管制，並未劃設為國土保育地區。為落實本計畫精神，依本法第 23 條第 1 項規定，非屬國土保育地區之海洋資源地區、農業發展地區或城鄉發展地區之土地，如符合國土保育地區劃設原則者，其土地使用，除按各該國土功能分區及其分類之使用原則進行管制外，並依國土保育地區之土地使用指導事項規定辦理，進行重疊管制。 四、考量環境敏感特性，實施管制標準 在區域計畫架構下，環境敏感地區是用來限制申請開發許可及使用地變更編定，並不涉及土地使用項目及強度之管制；本計畫架構下之國土保育地區，是為保護重要環境及生態資源而進行較嚴格之禁止限制，僅容許與資源保育有關之使用型態為主，故國土保育地區將就必要範圍予以劃設，其範圍不等同於環境敏感地區。惟考量環境敏感地區為目的事業主管機關依據相關法律規定所公告之調查資料或管制事項，亦為國土規劃及土地開發審議之重要參考，是以，後續土地使用仍應考量環境敏感特性，不論劃歸何種國土功能分區分類，仍應依其土地環境特性，採取適當的因應作為，實施管制標準。 五、因應原住民族需求，另定特殊化土地使用管制 原住民族土地及海域之土地使用管制，於其專法制定完成前，依據本法、都市計畫法或國家公園法進行管制。考量原住民族具有特殊文化風俗，為滿足其居住、耕作及殯葬等土地使用需求，未來得由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬定特定區域計畫，訂定土地利用管理原則，再配合研訂土地使用管制規定，納入國土計畫土地使用管制規則，並依原住民族基本法第 21 條規定辦理，以將原住民族需求納入規劃考量。		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
嚴重山崩、地滑地區、嚴重地層下陷地區、流域有生態環境劣化或安全之虞地區、生態環境已嚴重破壞退化地區等地區，經目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區者，以保育和禁止開發行為及設施之設置為原則，並由劃定機關擬訂復育計畫，報請中央目的事業主管機關核定後實施；且復育計畫之禁止、相容與限制規定，於各該復育計畫核定後，由中央主管機關配合納入國土計畫土地使用管制規則，以促進國土復育。國土復育促進地區如經公告廢止，中央主管機關並應配合檢討土地使用管制規定。 七、維護國土功能分區功能，不得個別變更國土功能分區 除國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用外，土地使用應符合本法及其授權訂定之管制規則，且使用許可不得變更國土功能分區、分類。在符合本法第 21 條規定之國土功能分區使用原則下，有下列情形者，申請人得向土地所在之直轄市、縣(市)主管機關申請使用： （一）國土保育地區：為提供國土保育及保安使用，或不妨害國土保育之特定使用。 （二）海洋資源地區：為提供不妨害海洋資源永續利用之多元使用。 （三）農業發展地區：為提供農業發展多元使用。 （四）城鄉發展地區：為提供城鄉發展多元利用。 八、保障既有合法權利，允許土地使用 （一）既有合法可建築用地 原依區域計畫法編定之可建築用地，於不妨礙國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求等情形下，得繼續編定為可建築用地或其他適當使用地，並得為既有合法之使用，但有改建	六、配合國土復育計畫，禁止或限制土地使用 依據本法第 35 條規定，土石流高潛勢地區、嚴重山崩、地滑地區、嚴重地層下陷地區、流域有生態環境劣化或安全之虞地區、生態環境已嚴重破壞退化地區等地區，經目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區者，以保育和禁止開發行為及設施之設置為原則，並由劃定機關擬訂復育計畫，報請中央目的事業主管機關核定後實施；且復育計畫之禁止、相容與限制規定，於各該復育計畫核定後，由中央主管機關配合納入國土計畫土地使用管制規則，以促進國土復育。國土復育促進地區如經公告廢止，中央主管機關並應配合檢討土地使用管制規定。 七、維護國土功能分區功能，不得個別變更國土功能分區 除國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用外，土地使用應符合本法及其授權訂定之管制規則，且使用許可不得變更國土功能分區、分類。在符合本法第 21 條規定之國土功能分區使用原則下，有下列情形者，申請人得向土地所在之直轄市、縣(市)主管機關申請使用： （一）國土保育地區：為提供國土保育及保安使用，或不妨害國土保育之特定使用。 （二）海洋資源地區：為提供不妨害海洋資源永續利用之多元使用。 （三）農業發展地區：為提供農業發展多元使用。 （四）城鄉發展地區：為提供城鄉發展多元利用。 八、保障既有合法權利，允許土地使用 （一）既有合法可建築用地 原依區域計畫法編定之可建築用地，於不妨礙國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
或新建需求時，則依國土計畫土地使用管制規則規定辦理；如經直轄市、縣（市）變更為非可建築用地者，應依法給予適當補償，以保障合法權益。 （二）開發許可之案件 原依區域計畫法第 15 條之 1 第 1 項第 2 款規定取得開發許可之案件，其使用管制及開發建築，仍依許可之開發計畫書圖及其許可條件辦理。 （三）既有合法農地及其他已依區域計畫法規定取得合法使用權利之案件 原依區域計畫法編定之農業相關用地，得繼續作農業使用；又原依區域計畫法規定取得合法使用權利（包括臨時使用、容許使用、使用地變更編定、海域用地區位許可等）之案件，均得依其取得之權利內容，保障其既有合法使用。 九、配合目的事業需求，專案輔導合法化 經目的事業主管機關於符合安全性、公平性及合理性等 3 原則下，訂定專案輔導合法處理方案者，得於各該輔導期限內繼續辦理輔導合法化，並由主管機關配合修正土地使用管制規定。	求等情形下，得繼續編定為可建築用地或其他適當使用地，並得為既有合法之使用，但有改建或新建需求時，則依國土計畫土地使用管制規則規定辦理；如經直轄市、縣（市）變更為非可建築用地者，應依法給予適當補償，以保障合法權益。 （二）開發許可之案件 原依區域計畫法第 15 條之 1 第 1 項第 2 款規定取得開發許可之案件，其使用管制及開發建築，仍依許可之開發計畫書圖及其許可條件辦理。 九、配合目的事業需求，專案輔導合法化 本計畫公告實施前，經目的事業主管機關依法令所訂專案輔導合法處理方案辦理使用分區變更或使用地變更編定案件，得於各該輔導期限內繼續辦理，並由中央主管機關另訂國土功能分區分類相關土地使用管制規定。		
（文字修正建議） 第九章 土地使用指導事項 第二節 國土功能分區及其分類之土地使用指導事項 不違反土地使用基本方針下，中央主管機關應就國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項，訂定土地使用管制規則予以管制。 壹、國土保育地區 一、基本原則	第九章 土地使用指導事項 第二節 國土功能分區及其分類之土地使用指導事項 不違反土地使用基本方針下，中央主管機關應就國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項，訂定土地使用管制規則予以管制。 壹、國土保育地區 一、基本原則	依各國土功能分區分類劃設條件之調整，配合修正本節內容。	對應通檢重點一、二、三

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
國土保育地區以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。直轄市、縣（市）國土計畫應儘量重視自然環境保育，在追求永續發展及因應氣候變遷趨勢下，強化資源利用與管理機制。 二、各分類之土地使用指導事項 （一）國土保育地區第一類： 1.提供水資源、森林資源、動植物資源、文化景觀資源保育使用，土地使用以加強資源保育、環境保護及不破壞原生態環境及景觀資源為原則，並得限制、禁止開發利用或建築行為，同時防止生態系統服務功能穿孔破碎，除符合公益性、必要性及區位無可替代性等情形外，原則禁止有妨礙前開資源保育利用之相關使用。 2.必要性基礎維生公共設施、維護自然資源保育設施及古蹟等，得申請使用。 3.提供當地既有集居聚落日用品零售及服務設施，得申請使用。 4.在不影響國土保安原則下，自然資源體驗設施，得申請使用。 5.既有合法農業在不影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則下，得維持原來合法使用，配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目。 （二）國土保育地區第二類： 1.提供水資源、森林資源、動植物資源、文化景觀等資源之永續經營，土地使用在不超過環境容受力下，得允許一定規模以下開發利用或建築行為，以避免重要自然資源與環境破壞。 倘農三劃設條件採方案三，則該項條件建議調整如下： 1.提供水資源、森林資源、動植物資源、文化景觀等資源之永續經營，及提供經濟營林產業發展，土地使用在不超過環境容受力下，得允許一定	國土保育地區以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。直轄市、縣（市）國土計畫應儘量重視自然環境保育，在追求永續發展及因應氣候變遷趨勢下，強化資源利用與管理機制。 二、各分類之土地使用指導事項 （一）國土保育地區第一類： 1.提供水資源、森林資源、動植物資源、文化景觀資源保育使用，土地使用以加強資源保育、環境保護及不破壞原生態環境及景觀資源為原則，並得限制、禁止開發利用或建築行為，同時防止生態系統服務功能穿孔破碎，除符合公益性、必要性及區位無可替代性等情形外，原則禁止有妨礙前開資源保育利用之相關使用。 2.必要性基礎維生公共設施、維護自然資源保育設施及古蹟等，得申請使用。 3.提供當地既有集居聚落日用品零售及服務設施，得申請使用。 4.在不影響國土保安原則下，自然資源體驗設施，得申請使用。 5.既有合法農業在不影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則下，得維持原來合法使用，配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目。 6.原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關會商有關機關認定不妨礙國土保育保安者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目；並得由直轄市、縣（市）主管機關變更為非可建築用地，其所受之損失，應予適當補償。 （二）國土保育地區第二類： 1.提供水資源、森林資源、動植物資源、文化景觀等資源之永續經營，土地使用在不超過環境容		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
規模以下開發利用或建築行為，以避免重要自然資源與環境破壞。 2. 一般性公共設施、基礎維生公共設施、維護自然資源保育設施及古蹟等，得申請使用。 3. 提供當地既有集居聚落之日用品零售及服務設施，得申請使用。 4. 生態旅遊、環境教育及自然資源體驗之遊憩設施，原則應經申請使用許可，其建築量體限制在一定規模以下，且以必要性需求為限。 5. 既有合法農業在不影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則下，得維持原來合法使用，配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目。 （三）國土保育地區第三類：本地區係實施國家公園計畫地區，依國家公園法及其相關法規實施管制。 （四）國土保育地區第四類：本地區係實施都市計畫地區，依都市計畫法及其相關法規實施管制。惟都市計畫主管機關應配合辦理下列事項： 1. 遵循本計畫國土保育地區第一類土地使用指導原則，檢討本地區土地使用分區、土地使用管制規定。 2. 如有檢討變更為保護或保育以外相關分區或用地需要時，應經直轄市、縣（市）國土計畫審議會同意後，逕依都市計畫法規定程序辦理使用分區、用地變更，再報本部核備，並於後續辦理直轄市縣(市)國土計畫通盤檢討時將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區。 貳、海洋資源地區 一、基本原則 （一）海洋資源地區以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序，各項使用以維持「海	受力下，得允許一定規模以下開發利用或建築行為，以避免重要自然資源與環境破壞。 2. 一般性公共設施、基礎維生公共設施、維護自然資源保育設施及古蹟等，得申請使用。 3. 提供當地既有集居聚落之日用品零售及服務設施，得申請使用。 4. 生態旅遊、環境教育及自然資源體驗之遊憩設施，原則應經申請使用許可，其建築量體限制在一定規模以下，且以必要性需求為限。 5. 既有合法農業在不影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則下，得維持原來合法使用，配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目。 6. 原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣（市）主管機關認定不妨礙國土保育保安者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。 （三）國土保育地區第三類：本地區係實施國家公園計畫地區，依國家公園法及其相關法規實施管制。 （四）國土保育地區第四類：本地區係實施都市計畫地區，依都市計畫法及其相關法規實施管制。惟都市計畫主管機關應配合辦理下列事項： 1. 遵循本計畫國土保育地區第一類土地使用指導原則，檢討本地區土地使用分區、土地使用管制規定。 2. 如有檢討變更為保護或保育以外相關分區或用地需要時，除國防、重大之公共設施或公用事業外，應將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區。 貳、海洋資源地區 一、基本原則		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
域」狀態為原則。 （二）海洋資源地區之各項使用，應儘量避免影響海域之自然生態環境與動態平衡。於政府彙整海域之使用現況，針對不同海域，因地制宜訂定符合國家安全、公共安全及永續利用之使用秩序相關規定前，尊重現行之合法使用，各分類以不重疊劃設為原則，惟因海域立體使用之特性，必要時得採重疊管制，於各該分類項下增列容許使用項目予以處理。但應區別其相容性，訂定容許使用項目之主從關係，並採較嚴格之管制方式。 （三）除經依法許可，不得影響公共通行及公共水域使用。 （四）依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區時，得逕依各該規定辦理。其餘各使用類型於許可使用範圍內，如有涉及前揭各類保護（育、留）區，或其他法令有禁止或限制使用者，仍應依各該規定辦理。 （五）申請使用範圍涉及原住民海域時，依原住民族基本法第 21 條規定辦理。 （六）各項使用若不相容時，應儘量考量海洋資源特性及使用用途，建立優先使用秩序，以申請區位、資源和環境等為自然屬性者優先；多功能使用之海域，以公共福祉最大化之使用優先，相容性較高之使用次之。 二、各分類之土地使用指導事項 （一）海洋資源地區第一類： 1. 第一類之一： (1)係供維護海域生態環境、自然與人文資源，依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區時，依本法第 23 條所訂定之土地使用管制規則，採「免經申請同意使用」，至其經營管理均	（一）海洋資源地區以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序，各項使用以維持「海域」狀態為原則。 （二）海洋資源地區之各項使用，應儘量避免影響海域之自然生態環境與動態平衡。於政府彙整海域之使用現況，針對不同海域，因地制宜訂定符合國家安全、公共安全及永續利用之使用秩序相關規定前，尊重現行之合法使用，各分類以不重疊劃設為原則，惟因海域立體使用之特性，必要時得採重疊管制，於各該分類項下增列容許使用項目予以處理。但應區別其相容性，訂定容許使用項目之主從關係，並採較嚴格之管制方式。 （三）除經依法許可，不得影響公共通行及公共水域使用。 （四）依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區時，得逕依各該規定辦理。其餘各使用類型於許可使用範圍內，如有涉及前揭各類保護（育、留）區，或其他法令有禁止或限制使用者，仍應依各該規定辦理。 （五）申請使用範圍涉及原住民海域時，依原住民族基本法第 21 條規定辦理。 （六）各項使用若不相容時，應儘量考量海洋資源特性及使用用途，建立優先使用秩序，以申請區位、資源和環境等為自然屬性者優先；多功能使用之海域，以公共福祉最大化之使用優先，相容性較高之使用次之。 二、各分類之土地使用指導事項 （一）海洋資源地區第一類： 1. 第一類之一： (1)係供維護海域生態環境、自然與人文資源，依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
依其法律規定辦理。 (2)為達保育、保護及保存目的，並避免破壞保護標的，嚴格管制範圍內之使用申請。 (3)漁業及其相關設施、海洋觀光遊憩、港埠航運、科學研究及調查設施、國防使用、原住民族傳統海域使用，及屬海岸防護計畫指定之海岸防護設施，得申請使用。 (4)一定規模以下之資料浮標站、海上觀測設施及儀器、底碇式觀測儀器之設置範圍等，得申請使用。 2.第一類之二： (1)新申請案件以不得干擾既有設施主要用途之正常運作為原則。漁業及其相關設施、再生能源相關設施、海洋觀光遊憩、港埠航運、工程相關使用、科學研究及調查設施及國防使用等，得申請使用。 (2)因開發行為致造成海岸或海域災害之虞者，申請人須研訂防護對策，並定期實施調查監測，適時檢驗或修正防護措施。 (3)為確保設施安全，須研訂因應氣候變遷引發海平面上升或極端氣候之調適策略，並確實執行。 (4)為確保航行安全，施工及營運階段，均應考量設置警示裝置，並依航運主管機關之通報規定辦理。 3.第一類之三 (1)屬經行政院或中央目的事業主管機關會商相關機關核定重大建設計畫之預留發展區位，於依本法完成使用許可程序前，如該海域有其他經核准之使用，仍得依該核准使用計畫管制。 (2)新申請案以供原規劃之重大建設計畫為限。依本法完成使用許可程序後，於下次通盤檢討時檢討變更為適當之分類。但分類尚未配合調整	時，依本法第 23 條所訂定之土地使用管制規則，採「免經申請同意使用」，至其經營管理均依其法律規定辦理。 (2)為達保育、保護及保存目的，並避免破壞保護標的，嚴格管制範圍內之使用申請。 (3)漁業資源利用、海洋觀光遊憩、港埠航運、海洋科研利用、軍事及防救災相關使用及原住民族傳統海域使用等設施等，得申請使用。 (4)一定規模以下之資料浮標站、海上觀測設施及儀器、底碇式觀測儀器之設置範圍等，得申請使用。 2.第一類之二： (1)新申請案件以不得干擾既有設施主要用途之正常運作為原則。漁業資源利用、非生物資源利用、海洋觀光遊憩、港埠航運、工程相關使用、海洋科研利用、軍事及防救災相關使用等，得申請使用。 (2)因開發行為致造成海岸或海域災害之虞者，申請人須研訂防護對策，並定期實施調查監測，適時檢驗或修正防護措施。 (3)為確保設施安全，須研訂因應氣候變遷引發海平面上升或極端氣候之調適策略，並確實執行。 (4)為確保航行安全，施工及營運階段，均應考量設置警示裝置，並依航運主管機關之通報規定辦理。 3.第一類之三 (1)屬經行政院或中央目的事業主管機關會商相關機關核定重大建設計畫之預留發展區位，於依本法完成使用許可程序前，如該海域有其他經核准之使用，仍得依該核准使用計畫管制。 (2)新申請案以供原規劃之重大建設計畫為限。依本法完成使用許可程序後，於下次通盤檢討時		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
前，依使用許可計畫管制。 (3)直轄市、縣(市)主管機關於辦理各該直轄市、縣(市)國土計畫通盤檢討作業時，應檢視前開重大建設計畫之開發情形，如未於實施期限內辦理開發且經評估無須繼續保留者，應檢討變更為其他適當之分類。 （二）海洋資源地區第二類： 1.新申請案件以能繼續維持原分類之相容性使用為原則。 2.漁業及其相關設施、再生能源相關設施、海洋觀光遊憩、港埠航運、工程相關使用、科學研究及調查設施、環境廢棄物處理或排放設施、國防使用及原住民族傳統海域使用等，得申請使用。 3.除違反經許可之有條件相容原則，對於其他依法使用之非排他性用海活動不得限制。 （三）海洋資源地區第三類：尚未規劃或使用之海域，按海洋資源特性以維持其自然狀態及環境容受力為原則。除為劃設保護（育、留）區、漁撈、非動力機械器具之水域遊憩活動、船舶無害通過等行為得逕為使用，惟仍應依本法第 23 條或第 24 條規定辦理。 參、農業發展地區 一、基本原則 （一）農業發展地區以維護農業生產環境及確保糧食安全為原則，積極保護重要農地及基礎設施，並避免零星發展。 （二）針對農業發展地區之「非農業使用」項目，以下列行為為限： 1.屬政府興辦國防、重大之公共設施或公共事業等，依本法規定所為之使用，其規劃使用方式儘量避免造成農地切割及碎裂等不利農耕情形。 2.因農產業發展之需要，與農業具相容性之使用	檢討變更為適當之分類。但分類尚未配合調整前，依使用許可計畫管制。 (3)直轄市、縣(市)主管機關於辦理各該直轄市、縣(市)國土計畫通盤檢討作業時，應檢視前開重大建設計畫之開發情形，如未於實施期限內辦理開發且經評估無須繼續保留者，應檢討變更為其他適當之分類。 （二）海洋資源地區第二類： 1.新申請案件以能繼續維持原分類之相容性使用為原則。 2.漁業資源利用、非生物資源利用、海洋觀光遊憩、港埠航運、工程相關使用、海洋科研利用、環境廢棄物排放或處理、軍事及防救災相關使用及原住民族傳統海域使用等，得申請使用。 3.除違反經許可之有條件相容原則，對於其他依法使用之非排他性用海活動不得限制。 （三）海洋資源地區第三類：尚未規劃或使用之海域，按海洋資源特性以維持其自然狀態及環境容受力為原則。除為劃設保護（育、留）區、漁撈、非動力機械器具之水域遊憩活動、船舶無害通過等行為得逕為使用，並得供相容性質之使用，惟仍應依本法第 23 條或第 24 條規定辦理。 參、農業發展地區 一、基本原則 （一）農業發展地區以維護農業生產環境及確保糧食安全為原則，積極保護重要農地及基礎設施，並避免零星發展。 （二）針對農業發展地區之「非農業使用」項目，以下列行為為限： 1.屬政府興辦國防、重大之公共設施或公共事業等，依本法規定所為之使用，其規劃使用方式儘量避免造成農地切割及碎裂等不利農耕情形。		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
行為，並不得影響整體農業生產環境。 （三）農業發展地區如有以從事農業經營之居住需求或其他目的兼做居住功能者，於農業發展地區第四類地區優先興建，並避免零星分散設置於農業發展地區其他分類土地。發展原則如下： 1. 優先於農業發展地區第四類地區、鄉村地區計畫範圍或農村再生範圍內，以農村社區土地重劃等方式辦理，提供所需住宅用地，減少個別、零星興建。 2. 為落實前述發展原則，保護農業生產環境，主管機關、農村再生主管機關及農業主管機關應配合適修或落實相關法令規定，增加農業發展地區第四類地區、鄉村地區計畫範圍或農村再生範圍的容許使用項目與使用強度，鼓勵農產業或農村生活相關設施於原有農村及其適度擴大範圍內集中發展。 （四）屬於鄉村地區計畫範圍、農村再生範圍內規劃屬生活居住功能之土地，得提供農村生活及其相關設施使用。上述範圍及農業發展地區第四類土地以外，除提供當地既有集居聚落日用品零售及服務設施者，不得新增住商、工業使用。 二、各分類之土地使用指導事項 （一）農業發展地區第一類： 1. 以農業生產及必要產銷設施使用為原則，減少非農業生產使用項目，以確保此類土地長期為面積完整且生產條件優良的農地資源。 2. 為確保農地多功能價值，積極維護農業生產用地面積數量及完整性，避免夾雜其他使用而造成農地穿孔、切割及碎裂等情形。 3. 本地區具有優良糧食生產功能，應儘量持續進行農地改良並維護農業生產之基礎重要設施，例如灌溉設施、防護設施等，以提升農業生產條	2. 因農產業發展之需要，與農業具相容性之使用行為，並不得影響整體農業生產環境。 3. 合於本法第 32 條第 1 項，區域計畫實施前之使用、原有之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。 （三）農業發展地區如有以從事農業經營之居住需求或其他目的兼做居住功能者，於農業發展地區第四類地區優先興建，並避免零星分散設置於農業發展地區其他分類土地。發展原則如下： 1. 優先於農業發展地區第四類地區、鄉村地區整體規劃範圍或農村再生範圍內，以農村社區土地重劃等方式辦理，提供所需住宅用地，減少個別、零星興建。 2. 為落實前述發展原則，保護農業生產環境，主管機關、農村再生主管機關及農業主管機關應配合適修或落實相關法令規定，增加農業發展地區第四類地區、鄉村地區整體規劃範圍或農村再生範圍的容許使用項目與使用強度，鼓勵農產業或農村生活相關設施於原有農村及其適度擴大範圍內集中發展。 （四）屬於鄉村地區整體規劃範圍、農村再生範圍內規劃屬生活居住功能之土地，得提供農村生活及其相關設施使用。上述範圍及農業發展地區第四類土地以外，除提供當地既有集居聚落日用品零售及服務設施者，不得新增住商、工業使用。 二、各分類之土地使用指導事項 （一）農業發展地區第一類： 1. 以農業生產及必要產銷設施使用為原則，減少非農業生產使用項目，以確保此類土地長期為面積完整且生產條件優良的農地資源。 2. 為確保國家的糧食安全，積極維護農業生產用		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
件。 （二）農業發展地區第二類： 1.得依農業產業特性給予不同程度之使用管制，並減少非農業使用項目，以維持農業生產、維護糧食安全之功能。 2.本地區具有農業生產功能及多元使用價值，依農業發展多元需求規劃為農業生產、農業科技研發、儲運、加工、行銷或其他農產業發展所需設施使用，但仍以農用為原則，並避免農地持續流失。 （三）農業發展地區第三類：(後續配合農 3 劃設條件所採方案對應調整) 方案 1 1.為提供坡地農業及供營林使用之地區。 2.從事坡地農業、林產業經營時，應儘量順應自然地形地貌，避免改變原有地形地貌或有大規模整地行為，以維護地表植被排水與入滲之功能，以避免坡地災害發生。 3.本地區土地使用以適合坡地農業生產及必要產製儲銷設施使用，以及營林必要之設施使用，應儘量避免非坡地農業及非林產業發展所需設施容許使用。從事前述開發利用時應儘量順應自然地形地貌，避免大規模整地行為。 方案 2 1.第三類之一 (1)為提供坡地農業使用之地區。 (2)從事坡地農業經營時，應儘量順應自然地形地貌，避免改變原有地形地貌或有大規模整地行為，以維護地表植被排水與入滲之功能，以避免坡地災害發生。 (3)本地區土地使用以適合坡地農業生產及必要產製儲銷設施使用，應儘量避免非坡地農業發	地面積數量及完整性，避免夾雜其他使用而造成農地穿孔、切割及碎裂等情形。 3.本地區具有優良糧食生產功能，應儘量持續進行農地改良並維護農業生產之基礎重要設施，例如灌溉設施、防護設施等，以提升農業生產條件。 4.屬原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關及農業主管機關認定不妨礙農業生產環境者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。 （二）農業發展地區第二類： 1.得依農業產業特性給予不同程度之使用管制，並減少非農業使用項目，以維持農業生產、維護糧食安全之功能。 2.本地區具有農業生產功能及多元使用價值，依農業發展多元需求規劃為農業生產、農業科技研發、儲運、加工、行銷或其他農產業發展所需設施使用，但仍以農用為原則，並避免農地持續流失。 3.屬原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關及農業主管機關認定不妨礙農業生產環境者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。 （三）農業發展地區第三類： 1.為提供坡地農業及供營林使用之地區。 2.從事坡地農業、林產業經營時，應儘量順應自然地形地貌，避免改變原有地形地貌或有大規模整地行為，以維護地表植被排水與入滲之功能，以避免坡地災害發生。 3.本地區土地使用以適合坡地農業生產及必要產製儲銷設施使用，以及營林必要之設施使用，應儘量避免非坡地農業及非林產業發展所需設施		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
展所需設施容許使用。從事前述開發利用時應儘量順應自然地形地貌，避免大規模整地行為。 2.第三類之二 (1)為提供營林使用之地區。 (2)從事坡地林產業經營時，應儘量順應自然地形地貌，避免改變原有地形地貌或有大規模整地行為，以維護地表植被排水與入滲之功能，以避免坡地災害發生。 (3)本地區土地使用以營林必要之設施使用，應儘量避免非林產業發展所需設施容許使用。從事前述開發利用時應儘量順應自然地形地貌，避免大規模整地行為。 方案3 1.為提供坡地農業使用之地區。 2.從事坡地農業經營時，應儘量順應自然地形地貌，避免改變原有地形地貌或有大規模整地行為，以維護地表植被排水與入滲之功能，以避免坡地災害發生。 3.本地區土地使用以適合坡地農業生產及必要產製儲銷設施使用，應儘量避免非坡地農業發展所需設施容許使用。從事前述開發利用時應儘量順應自然地形地貌，避免大規模整地行為。 （四）農業發展地區第四類： 1.為提供農村生活及其相關設施使用之地區。 2.促進農村永續發展及農村活化再生，改善基礎生產條件，維護農村生態及文化，提升農村生活品質與生態系統服務功能。 （五）農業發展地區第五類：本地區係實施都市計畫地區，依都市計畫法及其相關法規實施管制。惟都市計畫主管機關應配合辦理下列事項： 1.遵循本計畫農業發展地區第一類土地使用指導原則檢討修正本地區土地使用分區、土地使用	容許使用。從事前述開發利用時應儘量順應自然地形地貌，避免大規模整地行為。 4.屬原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關及農業主管機關認定不妨礙農業生產環境者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。 （四）農業發展地區第四類： 1.為提供農村生活及其相關設施使用之地區。 2.促進農村永續發展及農村活化再生，改善基礎生產條件，維護農村生態及文化，提升農村生活品質與生態系統服務功能。 3.屬原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關及農業主管機關認定不妨礙農村生活環境者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。 （五）農業發展地區第五類：本地區係實施都市計畫地區，依都市計畫法及其相關法規實施管制。惟都市計畫主管機關應配合辦理下列事項： 1.遵循本計畫農業發展地區第一類土地使用指導原則檢討修正本地區土地使用分區、土地使用管制規定。 2.如有檢討變更為農業區以外之分區需要時，除國防、重大之公共設施或公用事業外，應先將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區。 肆、城鄉發展地區 一、基本原則 以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境，確保完整之配套公共設施。 二、各分類之土地使用指導事項 （一）城鄉發展地區第一類：本地區係實施都市計畫地區，依都市計畫法及其相關法規實施管制，並		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
管制規定。 2.如有檢討變更為農業區以外之分區需要時，應經直轄市縣(市)國土計畫審議會同意後，逕依都市計畫法規定程序辦理使用分區、用地變更，再報本部核備，並於後續辦理直轄市縣(市)國土計畫通盤檢討時將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區。 肆、城鄉發展地區 一、基本原則 以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境，確保完整之配套公共設施。 二、各分類之土地使用指導事項 (一)城鄉發展地區第一類：本地區係實施都市計畫地區，依都市計畫法及其相關法規實施管制，並配合本計畫指導事項進行必要之檢討。 (二)城鄉發展地區第二類： 1.第二類之一： (1)為既有合法集居聚落或產業群聚地區，提供住宅、產業或特定活動之地區。 (2)既有合法集居聚落以提供住商使用為主，並得提供必要之公共設施，以提升生活品質；並視與農業發展地區或國土保育地區等之相鄰情形，提供規劃緩衝與隔離帶。 (3)既有合法產業群聚地區以提供產業使用、產業關聯使用、必要公共設施及緩衝空間所需空間為主。 (4)住商、工業、遊憩、一般性公共設施、基礎維生設施及古蹟等，得申請使用。 2.第二類之二： (1)原依區域計畫法核發開發許可之地區。 ①依許可開發計畫實施管制。	配合本計畫指導事項進行必要之檢討。 (二)城鄉發展地區第二類： 1.第二類之一： (1)為原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區及特定專用區，提供住宅、產業或特定活動之地區。 (2)既有鄉村區土地以提供住商使用為主，並得提供必要之公共設施，以提升生活品質；並視與農業發展地區或國土保育地區等之相鄰情形，提供規劃緩衝與隔離帶。 (3)既有工業區土地以提供產業使用、產業關聯使用、必要公共設施及緩衝空間所需空間為主。 (4)既有特定專用區以提供其原申請事業項目有關使用、必要公共設施及緩衝空間為主。 (5)住商、工業、遊憩、一般性公共設施、基礎維生設施及古蹟等，得申請使用。 (6)屬原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關認定不妨礙城鄉發展者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。 2.第二類之二： (1)原依區域計畫法核發開發許可之地區。 ①依許可開發計畫實施管制。 ②變更原開發計畫內容，依本法使用許可規定辦理。 (2)原獎勵投資條例同意案件之地區，經工業主管機關認定不變更原獎勵投資條例工業區興辦事業計畫性質下，依工業主管機關相關法令規定辦理，如有變更原獎勵投資條例工業區興辦事業計畫性質，限達本法第 24 條所定一定規模後循使用許可規定辦理，避免零星變更為其他使用。 (3)前經行政院專案核定案件之地區，經目的事業		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
②開發許可之地區視同使用許可之地區，變更原開發計畫內容，依本法使用許可規定辦理。 (2)原獎勵投資條例同意案件之地區，經工業主管機關認定不變更原獎勵投資條例工業區興辦事業計畫性質下，依工業主管機關相關法令規定辦理，如有變更原獎勵投資條例工業區興辦事業計畫性質，限達本法第 24 條所定一定規模後循使用許可規定辦理，避免零星變更為其他使用。 (3)前經行政院專案核定案件之地區，經目的事業主管機關認定不變更原核定之興辦事業計畫性質下，依各該主管機關相關法令規定辦理，如有變更原核定之興辦事業計畫性質，限達本法第 24 條所定一定規模後循使用許可規定辦理，避免零星變更為其他使用。 (4)有關原依區域計畫法核發開發許可地區、原獎勵投資條例同意案件及前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件之後續變更計畫審查原則及程序，納入本法使用許可相關規定辦理。 3.第二類之三： (1)具備具體開發計畫，將循都市計畫法或本法使用許可程序辦理，並分別依各該都市計畫或使用許可計畫進行管制，供作城鄉發展建設之地區。 (2)依都市計畫法完成新訂或擴大都市計畫法定程序，或依本法完成使用許可程序後之範圍，於下次通盤檢討調整為適當國土功能分區及其分類前，仍分別依各該都市計畫或使用許可計畫進行管制。 (3)未完成開發前，其土地使用原則如下： ①一般性公共設施、基礎維生設施及古蹟等，得	主管機關認定不變更原核定之興辦事業計畫性質下，依各該主管機關相關法令規定辦理，如有變更原核定之興辦事業計畫性質，限達本法第 24 條所定一定規模後循使用許可規定辦理，避免零星變更為其他使用。 (4)有關原依區域計畫法核發開發許可地區、原獎勵投資條例同意案件及前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件之後續變更計畫審查原則及程序，納入本法使用許可相關規定辦理。 3.第二類之三： (1)具備具體開發計畫，將循都市計畫法或本法使用許可程序辦理，供作城鄉發展建設之地區。 (2)依都市計畫法完成新訂或擴大都市計畫法定程序，或依本法完成使用許可程序後之範圍，於下次通盤檢討應調整為適當國土功能分區及其分類；國土功能分區尚未配合調整前，仍分別依各該都市計畫或使用許可計畫進行管制。 (3)未完成開發前，其土地使用原則如下： ①一般性公共設施、基礎維生設施及古蹟等，得申請使用。 ②避免新增住商、工業及遊憩使用，但得維持原來合法使用。 ③原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關認定不妨礙重大建設計畫或城鄉發展需求者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。 (4)配合重大建設計畫或城鄉發展需求劃設國土功能分區配套措施： ①直轄市、縣(市)國土計畫應研擬整體發展願景，提出空間發展構想，並指認重大建設計畫		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
申請使用。 ②避免新增住商、工業及遊憩使用，但得維持原來合法使用。 (4)核定之重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，採新訂或擴大都市計畫辦理開發為原則；如採使用許可方式，應具體說明採使用許可之必要性及可行性。 (5)使用許可案件於適度擴大範圍經變更為適當之國土功能分區及分類後，其使用許可以原許可計畫併同檢討辦理。 （三）城鄉發展地區第三類： 1.為原住民族居住及其所需相關設施之地區。 2.土地使用上應考量原住民族土地之空間劃設並依「原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法」，作為執行劃設作業之參考。 3.住商、工業、遊憩、一般性公共設施、基礎維生設施及古蹟等，得申請使用。	及其必要範圍或城鄉發展需求地區；此外，應訂定各該直轄市、縣（市）之成長管理計畫，包含城鄉發展總量、區位、優先順序等。 ②核定之重大建設計畫之性質以產業、重大公共設施或公用事業等為原則。 ③核定之城鄉發展需求地區以因應當地人口發展趨勢及人口結構情形，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有鄉村區可建築土地並無閒置或可提供再利用情形者為限。 ④重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，其具體規劃內容至少包含： A.規劃原則。 B.土地使用、產業活動、交通運輸及公共設施與公用設備等計畫發展構想。 C.實施年期，以不超過各該直轄市、縣（市）國土計畫目標年為原則。 (5)重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，符合下列之一者，始認定具有可行財務計畫： ①新訂或擴大都市計畫應經地政、財政等單位評估財務可行性。 ②屬政府興辦之使用許可案件，應經編列預算或獲取有關機關經費補助，且財務具有可行性。 (6)核定之重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，採新訂或擴大都市計畫辦理開發為原則；如採使用許可方式，應具體說明採使用許可之必要性及可行性。 (7)核定之重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，直轄市、縣（市）政府應於各該直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時，檢視開發情形，如未於實施期限內辦理開發者，配合變更		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
	為其他適當國土功能分區分類。 (8)依原區域計畫法規定取得開發許可案件或依本法取得使用許可案件，於適度擴大範圍經變更為適當之國土功能分區及分類後，其使用許可以原使用許可計畫併同檢討辦理。 （三）城鄉發展地區第三類： 1. 為原住民族居住及其所需相關設施之地區。 2. 土地使用上應考量原住民族土地之空間劃設並依「原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法」，作為執行劃設作業之參考。 3. 住商、工業、遊憩、一般性公共設施、基礎維生設施及古蹟等，得申請使用。 4. 屬原依區域計畫法編定之可建築用地，且經直轄市、縣(市)主管機關認定不妨礙國土保育保安者，得繼續編定為可建築用地，並訂定容積總量管制規定，以彈性規劃配置使用強度及調整容許使用項目。		
(文字修正建議) 第九章 土地使用指導事項 第三節 環境敏感地區土地使用指導原則 壹、環境敏感地區之定義 「環境敏感地區」係指對於人類具有特殊價值或具有潛在天然災害，極容易受到人為的不當開發活動之影響而產生環境負面效應的地區。為避免使用行為超出環境容受力，爰本計畫按土地資源特性，區分為災害、生態、文化景觀、資源利用及其他等 5 類，並納入各環境敏感地區項目主管法令之使用或管制規定，其範圍依各目的事業主管機關公告為準。 貳、環境敏感地區之類型及項目 一、資源利用敏感類型 （一）飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區：依據飲用水管理條例劃設之飲用	第九章 土地使用指導事項 第三節 環境敏感地區土地使用指導原則 壹、環境敏感地區之定義 「環境敏感地區」係指對於人類具有特殊價值或具有潛在天然災害，極容易受到人為的不當開發活動之影響而產生環境負面效應的地區。為避免使用行為超出環境容受力，爰本計畫依循全國區域計畫「環境敏感地區」，按土地資源特性，區分為災害、生態、文化景觀、資源利用及其他等 5 類，並納入各環境敏感地區項目主管法令之使用或管制規定，其範圍依各目的事業主管機關公告為準。 貳、環境敏感地區之類型及項目 一、資源利用敏感類型	針對未劃設為國土保育地區，但具有環境敏感性質、符合國土保育地區劃設原則之土地，其土地使用指導事項之相關內容。	對應通檢重點三

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區。 （二）自來水水質水量保護區：為自來水水源之保護，依自來水法劃定公布之水質水量保護區。 （三）水庫集水區（供家用或供公共給水、非供家用或非供公共給水）：現有、興建中、規劃完成且定案（核定中），作為供家用或公共給水者、非作為供家用或公共給水者，依大壩上游全流域面積。其範圍由經濟部查認。 （四）水庫蓄水範圍：依據水利法、水庫蓄水範圍使用管理辦法劃設，水庫滿水位與其迴水所及蓄水域、蓄水相關重要設施之土地與蓄水域周邊必要之保護範圍。 （五）森林：國有林事業區、保安林、大專院校實驗林地及林業試驗林地。 （六）溫泉露頭及其一定範圍：依據溫泉法，溫泉露頭係指溫泉自然湧出之處；依該法規定，溫泉露頭及其一定範圍內，不得為開發行為。 （七）水產動植物繁殖保育區：依據漁業法規定，為保育水產資源，目的事業主管機關得指定設置水產動植物繁殖保育區。 （八）礦區（場）、礦業保留區、地下礦坑分布地區：依據礦業法劃設之礦區（場）、礦業保留區、地下礦坑分布地區。 （九）地質敏感區（地下水補注）：依據地質法規定，中央地質主管機關應將具有特殊地質景觀、地質環境或有發生地質災害之虞之地區，公告為地質敏感區。 （十）人工魚礁區及保護礁區：依據漁業法劃設之人工魚礁區及保護礁區。 二、生態敏感類型 （一）國家公園區內之特別景觀區、生態保護區：特別	（一）飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區：依據飲用水管理條例劃設之飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區。 （二）自來水水質水量保護區：為自來水水源之保護，依自來水法劃定公布之水質水量保護區。 （三）水庫集水區（供家用或供公共給水、非供家用或非供公共給水）：現有、興建中、規劃完成且定案（核定中），作為供家用或公共給水者、非作為供家用或公共給水者，依大壩上游全流域面積。其範圍由經濟部查認。 （四）水庫蓄水範圍：依據水利法、水庫蓄水範圍使用管理辦法劃設，水庫滿水位與其迴水所及蓄水域、蓄水相關重要設施之土地與蓄水域周邊必要之保護範圍。 （五）森林：國有林事業區、保安林、大專院校實驗林地及林業試驗林地。 （六）溫泉露頭及其一定範圍：依據溫泉法，溫泉露頭係指溫泉自然湧出之處；依該法規定，溫泉露頭及其一定範圍內，不得為開發行為。 （七）水產動植物繁殖保育區：依據漁業法規定，為保育水產資源，目的事業主管機關得指定設置水產動植物繁殖保育區。 （八）礦區（場）、礦業保留區、地下礦坑分布地區：依據礦業法劃設之礦區（場）、礦業保留區、地下礦坑分布地區。 （九）地質敏感區（地下水補注）：依據地質法規定，中央地質主管機關應將具有特殊地質景觀、地質環境或有發生地質災害之虞之地區，公告為地質敏感區。 （十）人工魚礁區及保護礁區：依據漁業法劃設之人工魚礁區及保護礁區。		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
景觀區係依據國家公園法劃設，符合無法以人力再造之特殊自然地理景觀，而嚴格限制開發行為之地區；生態保護區係依據國家公園法劃設，符合為保存生物多樣性或供研究生態而應嚴格保護之天然生物社會及其生育環境之地區。 （二）自然保留區：依據文化資產保存法指定，符合具有代表性之生態體系，或具有獨特地形、地質、具有基因保存、永久觀察、教育及科學研究價值及珍稀動、植物之區域。 （三）野生動物保護區：依據野生動物保育法劃定，屬野生動物重要棲息環境有特別保護必要之地區。 （四）野生動物重要棲息環境：依據野生動物保育法劃定，符合下列情形之地區：1.保育類野生動物之棲息環境。2.野生動物種類及數量豐富之棲息環境。3.人為干擾少，遭受破壞極難復原之野生動物棲息環境。4.其他有特殊生態代表性之野生動物棲息環境。 （五）自然保護區：依據森林法設置，為維護森林生態環境，保存生物多樣性，森林區域內所設置之地區。 （六）一級、二級海岸保護區：依據海岸管理法劃設之一級、二級海岸保護區範圍。 （七）重要濕地：依據濕地保育法劃設之國際級、國家級、地方級重要濕地。 三、文化景觀敏感類型 （一）古蹟：依據文化資產保存法規定，指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化、藝術價值之建造物及附屬設施。 （二）考古遺址：依據文化資產保存法規定，指蘊藏過去人類生活所遺留具歷史文化意義之遺物、遺	二、生態敏感類型 （一）國家公園區內之特別景觀區、生態保護區：特別景觀區係依據國家公園法劃設，符合無法以人力再造之特殊自然地理景觀，而嚴格限制開發行為之地區；生態保護區係依據國家公園法劃設，符合為保存生物多樣性或供研究生態而應嚴格保護之天然生物社會及其生育環境之地區。 （二）自然保留區：依據文化資產保存法指定，符合具有代表性之生態體系，或具有獨特地形、地質、具有基因保存、永久觀察、教育及科學研究價值及珍稀動、植物之區域。 （三）野生動物保護區：依據野生動物保育法劃定，屬野生動物重要棲息環境有特別保護必要之地區。 （四）野生動物重要棲息環境：依據野生動物保育法劃定，符合下列情形之地區：1.保育類野生動物之棲息環境。2.野生動物種類及數量豐富之棲息環境。3.人為干擾少，遭受破壞極難復原之野生動物棲息環境。4.其他有特殊生態代表性之野生動物棲息環境。 （五）自然保護區：依據森林法設置，為維護森林生態環境，保存生物多樣性，森林區域內所設置之地區。 （六）一級、二級海岸保護區：依據海岸管理法劃設之一級、二級海岸保護區範圍。 （七）重要濕地：依據濕地保育法劃設之國際級、國家級、地方級重要濕地。 三、文化景觀敏感類型 （一）古蹟：依據文化資產保存法規定，指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化、藝術價值之建造物及附屬設施。		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
跡，而具有歷史、美學、民族學或人類學價值之場域。 （三）聚落建築群：依據文化資產保存法規定，指建築式樣、風格特殊或與景觀協調，而具有歷史、藝術或科學價值之建造物群或街區。 （四）文化景觀：依據文化資產保存法規定，指人類與自然環境經長時間相互影響所形成具有歷史、美學、民族學或人類學價值之場域。 （五）史蹟：依據文化資產保存法規定，指歷史事件所定著而具有歷史、文化、藝術價值應予保存所定著之空間及附屬設施。 （六）歷史建築：依據文化資產保存法規定，指歷史事件所定著或具有歷史性、地方性、特殊性之文化、藝術價值，應予保存之建造物及附屬設施。 （七）紀念建築：依據文化資產保存法規定，指與歷史、文化、藝術等具有重要貢獻之人物相關而應予保存之建造物及附屬設施。 （八）水下文化資產：依據水下文化資產保存法規定，以全部或一部且週期性或連續性位於水下，具有歷史、文化、考古、藝術或科學等價值，並與人類生活有關之資產。 （九）國家公園內之史蹟保存區：依據國家公園法規定，符合為保存重要歷史建築、紀念地、聚落、古蹟、遺址、文化景觀、古物而劃定及原住民族認定為祖墳地、祭祀地、發源地、舊社地、歷史遺跡、古蹟等祖傳地，並依其生活文化慣俗進行管制之地區。 （十）國家公園內之一般管制區及遊憩區：各國家公園管理分區中之一般管制區及遊憩區。 （十一）地質敏感區（地質遺跡）：依據地質法規定，中央地質主管機關應將具有特殊地質景觀、地質環境或有發生地質災害之虞之地區，公告為	（二）考古遺址：依據文化資產保存法規定，指蘊藏過去人類生活所遺留具歷史文化意義之遺物、遺跡，而具有歷史、美學、民族學或人類學價值之場域。 （三）聚落建築群：依據文化資產保存法規定，指建築式樣、風格特殊或與景觀協調，而具有歷史、藝術或科學價值之建造物群或街區。 （四）文化景觀：依據文化資產保存法規定，指人類與自然環境經長時間相互影響所形成具有歷史、美學、民族學或人類學價值之場域。 （五）史蹟：依據文化資產保存法規定，指歷史事件所定著而具有歷史、文化、藝術價值應予保存所定著之空間及附屬設施。 （六）歷史建築：依據文化資產保存法規定，指歷史事件所定著或具有歷史性、地方性、特殊性之文化、藝術價值，應予保存之建造物及附屬設施。 （七）紀念建築：依據文化資產保存法規定，指與歷史、文化、藝術等具有重要貢獻之人物相關而應予保存之建造物及附屬設施。 （八）水下文化資產：依據水下文化資產保存法規定，以全部或一部且週期性或連續性位於水下，具有歷史、文化、考古、藝術或科學等價值，並與人類生活有關之資產。 （九）國家公園內之史蹟保存區：依據國家公園法規定，符合為保存重要歷史建築、紀念地、聚落、古蹟、遺址、文化景觀、古物而劃定及原住民族認定為祖墳地、祭祀地、發源地、舊社地、歷史遺跡、古蹟等祖傳地，並依其生活文化慣俗進行管制之地區。 （十）國家公園內之一般管制區及遊憩區：各國家公園管理分區中之一般管制區及遊憩區。 （十一）地質敏感區（地質遺跡）：依據地質法規定，		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
地質敏感區。 四、災害敏感類型 （一）活動斷層兩側一定範圍：依據建築法第 3 條第 3 項授權訂定辦法劃定之範圍。 （二）特定水土保持區：依據水土保持法劃定為亟需加強實施水土保持處理與維護，以有效防制水土災害發生或擴大地區。包括：1.水庫集水區。2.主要河川上游之集水區須特別保護者。3.海岸、湖泊沿岸、水道兩岸須特別保護者。4.沙丘地、沙灘等風蝕嚴重者。5.山坡地坡度陡峭、具危害公共安全之虞者。6.其他對水土保育有嚴重影響者。 （三）土石流潛勢溪流：依據災害防救法及土石流災害潛勢資料公開辦法劃設公開之土石流潛勢溪流。 （四）山坡地：依據山坡地保育利用條例及水土保持法劃設之山坡地。 （五）河川區域：依據水利法及河川管理辦法劃設之河川區域。 （六）洪氾區一、二級管制區，及洪水平原一、二級管制區：依據水利法劃設之洪氾區一、二級管制區；及依據水利法及淡水河洪水平原管制辦法劃設之洪水平原一、二級管制區。 （七）區域排水設施範圍：依據水利法及排水管理辦法劃設之區域排水設施範圍。 （八）地下水管制區：依據水利法及地下水管制辦法劃定公告地下水管制區。 （九）地質敏感區（活動斷層、山崩與地滑、土石流）：依據地質法規定，中央地質主管機關應將具有特殊地質景觀、地質環境或有發生地質災害之虞之地區，公告為地質敏感區。 （十）海堤區域：依據水利法及海堤管理辦法劃設之	中央地質主管機關應將具有特殊地質景觀、地質環境或有發生地質災害之虞之地區，公告為地質敏感區。 四、災害敏感類型 （一）活動斷層兩側一定範圍：依據實施區域計畫地區建築管理辦法劃定之範圍。 （二）特定水土保持區：依據水土保持法劃定為亟需加強實施水土保持處理與維護，以有效防制水土災害發生或擴大地區。包括：1.水庫集水區。2.主要河川上游之集水區須特別保護者。3.海岸、湖泊沿岸、水道兩岸須特別保護者。4.沙丘地、沙灘等風蝕嚴重者。5.山坡地坡度陡峭、具危害公共安全之虞者。6.其他對水土保育有嚴重影響者。 （三）土石流潛勢溪流：依據災害防救法及土石流災害潛勢資料公開辦法劃設公開之土石流潛勢溪流。 （四）山坡地：依據山坡地保育利用條例及水土保持法劃設之山坡地。 （五）河川區域：依據水利法及河川管理辦法劃設之河川區域。 （六）洪氾區一、二級管制區，及洪水平原一、二級管制區：依據水利法劃設之洪氾區一、二級管制區；及依據水利法及淡水河洪水平原管制辦法劃設之洪水平原一、二級管制區。 （七）區域排水設施範圍：依據水利法及排水管理辦法劃設之區域排水設施範圍。 （八）地下水管制區：依據水利法及地下水管制辦法劃定公告地下水管制區。 （九）地質敏感區（活動斷層、山崩與地滑、土石流）：依據地質法規定，中央地質主管機關應將具有特殊地質景觀、地質環境或有發生地質災害之		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
海堤區域。 （十一）淹水風險：依據災害防救法及水災潛勢資料公開辦法公開之水災潛勢資料，係基於設計降雨條件、特定地形地貌資料及水理模式模擬演算之結果。 （十二）一級、二級海岸防護區：依據海岸管理法劃設之一級、二級海岸防護區範圍。 （十三）國土復育促進地區：依據本法規定，經目的事業主管機關劃定公告之國土復育促進地區。 五、其他 （一）氣象法之禁止或限制建築地區：依據氣象法劃設禁止或限制建築地區。 （二）電信法之禁止或限制建築地區：依據電信法劃設禁止或限制建築地區。 （三）民用航空法之禁止或限制建築地區或高度管制範圍：依據民用航空法、航空站飛行場助航設備四周禁止限制建築物及其他障礙物高度管理辦法、航空站飛行場及助航設備四周禁止或限制燈光照射角度管理辦法劃設之禁止或限制建築地區。 （四）航空噪音防制區：依據噪音管制法及機場周圍地區航空噪音防制辦法劃設之各級航空噪音防制區，應檢討既有土地使用及開發計畫，遵守各項禁止建築規定及防音措施之地區。 （五）核子反應器設施周圍之禁制區及低密度人口區：依據核子反應器設施管制法劃設之核子設施周圍禁建區及低密度人口區。 （六）公路兩側禁建限建地區：依據公路法、公路兩側公私有建築物與廣告物禁建限建辦法劃設之公路兩側禁建限建地區。 （七）大眾捷運系統兩側禁建限建地區：依據大眾捷運法、大眾捷運系統兩側禁建限建辦法劃設之	虞之地區，公告為地質敏感區。 （十）海堤區域：依據水利法及海堤管理辦法劃設之海堤區域。 （十一）淹水風險：依據災害防救法及水災潛勢資料公開辦法公開之水災潛勢資料，係基於設計降雨條件、特定地形地貌資料及水理模式模擬演算之結果。 （十二）一級、二級海岸防護區：依據海岸管理法劃設之一級、二級海岸防護區範圍。 （十三）國土復育促進地區：依據本法規定，經目的事業主管機關劃定公告之國土復育促進地區。 五、其他 （一）氣象法之禁止或限制建築地區：依據氣象法劃設禁止或限制建築地區。 （二）電信法之禁止或限制建築地區：依據電信法劃設禁止或限制建築地區。 （三）民用航空法之禁止或限制建築地區或高度管制範圍：依據民用航空法、航空站飛行場助航設備四周禁止限制建築物及其他障礙物高度管理辦法、航空站飛行場及助航設備四周禁止或限制燈光照射角度管理辦法劃設之禁止或限制建築地區。 （四）航空噪音防制區：依據噪音管制法及機場周圍地區航空噪音防制辦法劃設之各級航空噪音防制區，應檢討既有土地使用及開發計畫，遵守各項禁止建築規定及防音措施之地區。 （五）核子反應器設施周圍之禁制區及低密度人口區：依據核子反應器設施管制法劃設之核子設施周圍禁建區及低密度人口區。 （六）公路兩側禁建限建地區：依據公路法、公路兩側公私有建築物與廣告物禁建限建辦法劃設之公路兩側禁建限建地區。		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
大眾捷運系統兩側禁建限建地區。 （八）鐵路兩側限建地區：依據鐵路兩側禁建限建辦法劃設之鐵路兩側禁建限建地區。 （九）海岸管制區、山地管制區、重要軍事設施管制區之禁建、限建地區：依據國家安全法劃設之海岸管制區、山地管制區、重要軍事設施管制區之禁建、限建地區。 （十）要塞堡壘地帶：依據要塞堡壘地帶法劃設之要塞堡壘地帶。 （十一）其他依法劃定應予限制開發或建築之地區。 參、各類型環境敏感地區之土地使用指導原則 除符合國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等國土功能分區之管制規定外，並應符合相關目的事業主管法令規定，未來該等法令如有修正，依修正發布後規定辦理。	（七）大眾捷運系統兩側禁建限建地區：依據大眾捷運法、大眾捷運系統兩側禁建限建辦法劃設之大眾捷運系統兩側禁建限建地區。 （八）鐵路兩側限建地區：依據鐵路兩側禁建限建辦法劃設之鐵路兩側禁建限建地區。 （九）海岸管制區、山地管制區、重要軍事設施管制區之禁建、限建地區：依據國家安全法劃設之海岸管制區、山地管制區、重要軍事設施管制區之禁建、限建地區。 （十）要塞堡壘地帶：依據要塞堡壘地帶法劃設之要塞堡壘地帶。 （十一）其他依法劃定應予限制開發或建築之地區。 參、各類型環境敏感地區之土地使用指導原則 除符合國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等國土功能分區之管制規定外，並應符合相關目的事業主管法令規定，未來該等法令如有修正，依修正發布後規定辦理。		
（文字修正建議） 第九章 土地使用指導事項 第四節 特殊地區及其他土地使用指導事項 壹、水庫集水區土地使用指導原則 一、水庫集水區範圍（供家用或供公共給水）範圍由水庫管理 機關（構）擬訂水庫集水區保育實施計畫，由各目的事業主管機關落實執行，始得依規定開發利用，開發行為不得影響水庫集水區（供家用或供公共給水）保育實施計畫之執行，其使用土地應申請使用許可者，依所屬國土功能分區及其分類之土地使用指導事項及下列（一）～（四）規定辦理；應經申請同意使用者，依所屬國土功能分區及其分類之土地使用指導事項及下列（一）～（二）規定辦理： （一）開發案採低密度開發利用，申請人並應提出土	第九章 土地使用指導事項 第四節 特殊地區及其他土地使用指導事項 壹、水庫集水區土地使用指導原則 一、水庫集水區範圍（供家用或供公共給水）範圍由水庫管理 機關（構）擬訂水庫集水區保育實施計畫，由各目的事業主管機關落實執行，始得依規定開發利用，開發行為不得影響水庫集水區（供家用或供公共給水）保育實施計畫之執行，其使用土地應申請使用許可者，依所屬國土功能分區及其分類之土地使用指導事項及下列（一）～（四）規定辦理；應經申請同意使用者，依所屬國土功能分區及其分類之土地使用指導事項及下列（一）～（二）規定辦理： （一）開發案採低密度開發利用，申請人並應提出土	配合工廠輔導法修法，更新未登記工廠土地使用指導原則相關內容；另酌修海岸地區、原住民族土地土地使用指導原則部分文字	-

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
砂災害、水質污染、保水及逕流削減相關影響分析及因應措施，徵得相關主管機關同意。 （二）申請人應設置雨、廢（污）水分流及廢（污）水處理設施，排出區外或處理至符合水源水質水量保護區放流水標準後排放區內水體。 （三）申請人應於直轄市、縣（市）政府指定地點設置水質監測設施，且監測資料應定期送直轄市、縣（市）政府備查。開發位置已納入污水下水道系統或鄰近區域已有水質監測設施，足以進行水質管控，經直轄市、縣（市）政府同意者，得免設置水質監測設施。 （四）申請人應於完成使用地變更編定異動前，提撥一定年限之維護管理保證金至直轄市、縣（市）政府專戶，以確保前述廢（污）水處理設施、水質監測設施有效營運。 二、主管機關應配合核定之水庫集水區保育實施計畫加強土地使用管制，並針對檢討問題癥結研擬因應策略，以利保育水源並管制水庫集水區內之分散性點源污染及不當之使用。 三、配合經濟部推動「流域綜合治理計畫」，推動逕流分擔及出流管制、加強非工程及與水共存等治水新思維，水庫集水區範圍內土地使用儘量採低衝擊開發方式(LID)，增加透水、滯洪及綠地面積，減少下游河川或排水系統負擔，以加強水源涵養與降低洪災風險。 四、依據「山坡地土地可利用限度分類標準」查定為山坡地加強保育地者，以供作國土保安使用為原則，並依水土保持法規定辦理，加強辦理水土保持、造林、維護自然林木、植生覆蓋等工作，避免造成土砂災害；查定為宜林地者，以供林業使用為原則，並積極加強巡察取締，避免有超限利用之情形。 五、因應全球氣候變遷，極端氣候之發生頻率增加，為	砂災害、水質污染、保水及逕流削減相關影響分析及因應措施，徵得相關主管機關同意。 （二）申請人應設置雨、廢（污）水分流及廢（污）水處理設施，排出區外或處理至符合水源水質水量保護區放流水標準後排放區內水體。 （三）申請人應於直轄市、縣（市）政府指定地點設置水質監測設施，且監測資料應定期送直轄市、縣（市）政府備查。開發位置已納入污水下水道系統或鄰近區域已有水質監測設施，足以進行水質管控，經直轄市、縣（市）政府同意者，得免設置水質監測設施。 （四）申請人應於完成使用地變更編定異動前，提撥一定年限之維護管理保證金至直轄市、縣（市）政府專戶，以確保前述廢（污）水處理設施、水質監測設施有效營運。 二、主管機關應配合核定之水庫集水區保育實施計畫加強土地使用管制，並針對檢討問題癥結研擬因應策略，以利保育水源並管制水庫集水區內之分散性點源污染及不當之使用。 三、配合經濟部推動「流域綜合治理計畫」，推動逕流分擔及出流管制、加強非工程及與水共存等治水新思維，水庫集水區範圍內土地使用儘量採低衝擊開發方式(LID)，增加透水、滯洪及綠地面積，減少下游河川或排水系統負擔，以加強水源涵養與降低洪災風險。 四、依據「山坡地土地可利用限度分類標準」查定為山坡地加強保育地者，以供作國土保安使用為原則，並依水土保持法規定辦理，加強辦理水土保持、造林、維護自然林木、植生覆蓋等工作，避免造成土砂災害；查定為宜林地者，以供林業使用為原則，並積極加強巡察取締，避免有超限利用之情形。 五、因應全球氣候變遷，極端氣候之發生頻率增加，為		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
減少土砂災害之影響，對於水庫集水區範圍內之大規模崩塌地區，得由相關目的事業主管機關評估劃定為國土復育促進地區及擬訂復育計畫，並列為優先治理區域。 六、水庫集水區範圍內土地，除依都市計畫法規定應擬定鄉街計畫之鄉公所所在地外，其餘地區應避免新訂或擴大都市計畫。 七、水庫集水區範圍內城鄉發展地區及農業發展地區第四類，因人口集居，應優先建設雨、污水下水道系統。 八、農業主管機關應協助輔導農業耕作合理化施肥，以避免農業使用之農藥、肥料遭雨沖蝕流入水庫致使水體優養化。 九、配合中央主管機關土地利用監測計畫及中央水土保持主管機關山坡地監測計畫之實施，加強對違規使用及超限利用之查處，並嚴處不法行為，以利水庫及其集水區之保育及永續利用。 貳、海岸地區土地使用指導原則 一、海岸之利用管理目標為促進海岸地區天然資源之保育利用，各種開發利用行為應更為審慎，以達成海岸土地最適利用；同時確保民眾親水權、公共通行權及公共水域之使用權。基於國家長期利益，海岸資源保護、災害防護與開發利用應兼籌並顧，開發利用過程中，對自然環境有重大之影響者，以保護與防護為優先考慮。 二、填海造地係指在海岸地區築堤排水填土造成陸地之行為，直轄市、縣（市）國土計畫中，針對擬進行填海造地範圍，以「行政院專案核准之計畫」或經中央目的事業主管機關核准興辦之電信、能源等公共設施或公用事業，並經直轄市、縣（市）國土計畫指定為城鄉發展地區者為限。另為避免需地機關任意填海造地，破壞海岸自然環境，填海造	減少土砂災害之影響，對於水庫集水區範圍內之大規模崩塌地區，得由相關目的事業主管機關評估劃定為國土復育促進地區及擬訂復育計畫，並列為優先治理區域。 六、水庫集水區範圍內土地，除依都市計畫法規定應擬定鄉街計畫之鄉公所所在地外，其餘地區應避免新訂或擴大都市計畫。 七、水庫集水區範圍內城鄉發展地區及農業發展地區第四類，因人口集居，應優先建設雨、污水下水道系統。 八、農業主管機關應協助輔導農業耕作合理化施肥，以避免農業使用之農藥、肥料遭雨沖蝕流入水庫致使水體優養化。 九、配合中央主管機關土地利用監測計畫及中央水土保持主管機關山坡地監測計畫之實施，加強對違規使用及超限利用之查處，並嚴處不法行為，以利水庫及其集水區之保育及永續利用。 貳、海岸地區土地使用指導原則 一、海岸之利用管理目標為促進海岸地區天然資源之保育利用，各種開發利用行為應更為審慎，以達成海岸土地最適利用；同時確保民眾親水權、公共通行權及公共水域之使用權。基於國家長期利益，海岸資源保護、災害防護與開發利用應兼籌並顧，開發利用過程中，對自然環境有重大之影響者，以保護與防護為優先考慮。 二、直轄市、縣（市）國土計畫中，針對擬進行填海造地範圍，以「行政院專案核准之計畫」或經中央目的事業主管機關核准興辦之電信、能源等公共設施或公用事業，並經直轄市、縣（市）國土計畫指定為城鄉發展地區者為限。另為避免任意需地機關任意填海造地，破壞海岸自然環境，填海造地開發之面積，以適用為原則，不宜擴大需求，開發計		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
地開發之面積，以適用為原則，不宜擴大需求，開發計畫應明確說明其土地需求之計量方式。 參、離島地區土地使用指導原則 一、離島建設以永續發展為最高目標，以促進居民基本生活照顧、島嶼生態保育、島嶼特殊文化保存及優質產業之和諧發展。 二、無人島嶼除必要之氣象、導航及國防設施外，以保持原始自然狀態為原則，避免開發及建築；已過度開發之島嶼，依其環境容受力採取開發降溫及環境保全對策。 三、直轄市、縣（市）國土計畫應依據各離島特性確立發展定位與成長管理計畫，並就離島地區未來發展需求提出國土功能分區劃設內容並研擬適當的土地使用管制原則，以指導離島地區之空間發展與土地使用。 肆、專案輔導合法化原則 違反土地使用管制情形輔導合法之政策，應符合安全性、公平性及合理性等原則，避免違規開發業者誤認為先違法使用，再循輔導合法化之模式，較易取得土地合法使用。上開原則分述如下： 一、安全性 （一）依目的事業主管機關之法令所訂專案輔導合法化處理原則規定，不得妨害公共安全或有礙自然景觀之情事。 （二）為確保公共安全，如涉及水土保持、環境影響評估及建築安全者，目的事業及土地使用主管機關於輔導合法化過程，應依相關規定審查，不得逕以排除。 二、公平性 （一）輔導合法化不能視為「就地合法化」。輔導合法化過程中，違反相關法令仍依各該法令裁處，以維護整體社會公平正義及經濟發展。	畫應明確說明其土地需求之計量方式。 三、配合民國 106 年 2 月 6 日公告實施「整體海岸管理計畫」，土地使用主管機關辦理事項如下： （一）依該計畫第三章，海岸地區之保護原則、防護原則、海岸永續利用原則，各級國土計畫應檢視相關土地使用管制內容，是否妥適。 （二）依該計畫第四章第 4.3.2 節，三「都市設計準則」，請直轄市、縣（市）國土計畫研（修）訂相關都市設計準則（非限於都市土地）。 （三）依該計畫第五章，發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理原則，於研訂直轄市、縣（市）國土計畫時，應適修土地使用管制相關內容。 （四）配合未來陸續公告之「海岸保護計畫」、「海岸防護計畫」所訂定「禁止及相容之使用」之內容，適時修定土地使用管制相關規定。 （五）依海岸管理法第 7 條「海岸地區應避免新建廢棄物掩埋場」之政策，該計畫第 5.3 節研訂「廢棄物掩埋場設置檢討」相關原則。故直轄市、縣（市）國土計畫應避免於海岸地區規劃新建廢棄物掩埋場，並配合直轄市、縣（市）環境保護主管機關移除或改善既有廢棄物掩埋場措施，規劃檢討變更國土功能分區。 參、離島地區土地使用指導原則 一、離島建設以永續發展為最高目標，以促進居民基本生活照顧、島嶼生態保育、島嶼特殊文化保存及優質產業之和諧發展。 二、無人島嶼除必要之氣象、導航及國防設施外，以保持原始自然狀態為原則，避免開發及建築；已過度開發之島嶼，依其環境容受力採取開發降溫及環境保全對策。 三、直轄市、縣（市）國土計畫應依據各離島特性確立發展定位與成長管理計畫，並就離島地區未來發		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
（二）為避免違法使用致改變原屬不可開發區或建築之地形地貌，有關審查需參據之地形資料，仍須以原始地形為準，如因違規事實存在時間，於政府出版各類地形圖資料時間之前，致難認定違規前之原始地形者，倘經國土計畫審議會審議同意者，得不受原始地形之限制。 （三）範圍區內依法規劃配置所需之公共設施及衍生區外公共設施需求，由開發者公平、合理負擔。 三、合理性 （一）因基地先行違規開發，而未依相關法規維持原始地形地貌或留設緩衝空間(或設施)等應予以補足，其補足之區位或配置方式並應發揮其功能與效益。 （二）針對經目的事業主管機關列為專案輔導合法化開發案，是否須拆除建築物恢復原狀申請合法使用，係屬相關法令主管機關權責，仍應依相關法令規定辦理。 伍、未登記工廠土地使用指導原則 一、掌握未登記工廠資訊，擬定直轄市、縣（市）未登記工廠管理輔導計畫 直轄市、縣(市)政府應辦理未登記工廠資訊調查作業，建立未登記工廠數量、區位、面積、產業種類等，並擬定直轄市、縣（市）未登記工廠管理輔導計畫，進行未登記工廠分級分類輔導。對於零星、新增之未登記工廠，優先依法令其變更使用、停止使用或拆除恢復原狀等，以保護農業生產環境完整性及遏止未登記工廠新增情形。 二、輔導轉型或遷廠原則 針對非屬低污染產業或無法輔導廠地合法使用者，產業主管機關以按下列措施優先輔導為原則： （一）輔導轉型：轉導轉型為符合所屬國土功能分區分類下容許使用範疇之產業使用。	展需求提出國土功能分區劃設內容並研擬適當的土地使用管制原則，以指導離島地區之空間發展與土地使用。 肆、專案輔導合法化原則 違反土地使用管制情形輔導合法之政策，應符合安全性、公平性及合理性等原則，避免違規開發業者誤認為先違法使用，再循輔導合法化之模式，較易取得土地合法使用。上開原則分述如下： 一、安全性 （一）依目的事業主管機關之法令所訂專案輔導合法化處理原則規定，不得妨害公共安全或有礙自然景觀之情事。 （二）為確保公共安全，如涉及水土保持、環境影響評估及建築安全者，目的事業及土地使用主管機關於輔導合法化過程，應依相關規定審查，不得逕以排除。 二、公平性 （一）輔導合法化不能視為「就地合法化」。輔導合法化過程中，違反相關法令仍依各該法令裁處，以維護整體社會公平正義及經濟發展。 （二）為避免違法使用致改變原屬不可開發區或建築之地形地貌，有關審查需參據之地形資料，仍須以原始地形為準，如因違規事實存在時間，於政府出版各類地形圖資料時間之前，致難認定違規前之原始地形者，倘經國土計畫審議會審議同意者，得不受原始地形之限制。 （三）範圍區內依法規劃配置所需之公共設施及衍生區外公共設施需求，由開發者公平、合理負擔。 三、合理性 （一）因基地先行違規開發，而未依相關法規維持原始地形地貌或留設緩衝空間(或設施)等應予以補足，其補足之區位或配置方式並應發揮其功		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
（二）輔導遷廠：無法輔導其轉型經營者，配合產業主管機關各項土地優惠措施及廠地供給資訊，遷移至合法產業園區(或產業用地)及其他可供設廠土地。 （三）輔導關廠：對於污染程度高、公共安全風險高或不符合國土保育及農業發展政策者，應依法輔導關廠或停止生產。 三、輔導土地合理及合法使用 （一）屬聚集達一定規模以上或在地產業鏈結程度高之既存未登記工廠聚落，經產業主管機關認定符合中央或地方產業發展需求、具有優先輔導合法必要者，得輔導土地合理及合法使用。經產業主管機關認定非屬低污染產業者，優先朝輔導遷廠、轉型或關廠方式處理。 （二）產業主管機關應先查核未登記工廠聚落是否符合產業政策、鄰近產業園區(或產業用地)供給及產業園區規劃配合情形，以及是否符合所訂未登記工廠分級分類輔導措施。 （三）以不影響整體農業生產環境為前提，且避免位於符合農業發展地區第一類或國土保育地區第一類劃設條件之區位。如屬上述區位者，優先朝輔導轉型成與所屬國土功能分區分類相容之產業或輔導遷廠、關廠方式辦理。 （四）土地開發方式： 1. 循都市計畫檢討、變更或新訂擴大都市計畫或依本法使用許可程序辦理為原則，不符所屬國土功能分區分類者，先依法完成國土功能分區分類檢討變更程序後始得為之。 2. 依法需辦理環境影響評估、實施水土保持之處理(維護)及其他法令另有規定者，依環境影響評估法、水土保持法及其他法令規定辦理。 3. 依本法使用許可程序辦理者，應符合前述安全	能與效益。 （二）針對經目的事業主管機關列為專案輔導合法化開發案，是否須拆除建築物恢復原狀申請合法使用，係屬相關法令主管機關權責，仍應依相關法令規定辦理。 伍、未登記工廠土地使用指導原則 一、掌握未登記工廠資訊，擬定直轄市、縣（市）未登記工廠管理（輔導及清理）計畫 直轄市、縣(市)政府應辦理未登記工廠資訊調查作業，建立未登記工廠數量、區位、面積、產業種類等，並擬定直轄市、縣(市)未登記工廠管理(輔導及清理)計畫，進行未登記工廠分級分類輔導。對於零星、新增之未登記工廠，優先依法令其變更使用、停止使用或拆除恢復原狀等，以保護農業生產環境完整性及遏止未登記工廠新增情形。 二、輔導轉型或遷廠原則 針對非屬低污染產業或無法輔導廠地合法使用者，產業主管機關以按下列措施優先輔導為原則： （一）輔導轉型：轉導轉型為符合所屬國土功能分區分類下容許使用範疇之產業使用。 （二）輔導遷廠：無法輔導其轉型經營者，配合產業主管機關各項土地優惠措施及廠地供給資訊，遷移至合法產業園區(或產業用地)及其他可供設廠土地。 三、輔導土地合理及合法使用 （一）屬聚集達一定規模以上或在地產業鏈結程度高之既存未登記工廠聚落，經產業主管機關認定符合中央或地方產業發展需求、具有優先輔導合法必要者，得輔導土地合理及合法使用。經產業主管機關認定非屬低污染產業者，優先朝輔導遷廠或轉型方式處理。 （二）產業主管機關應先查核未登記工廠聚落是否符		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
性、公平性、合理性等原則。 （五）取得特定工廠登記者，得依工廠管理輔導法相關規定，辦理土地變更為適當使用分區或變更編定為適當使用地類別；其中屬群聚地區者，優先以新訂都市計畫、擴大都市計畫或開發產業園區方式整體規劃處理，並配合國土計畫劃設為適當之城鄉發展地區。 陸、原住民族土地使用指導原則 一、國土規劃應考量原住民族傳統文化、生活慣習及部落生活、社會、經濟之需求，在不影響國土保安原則下，由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定土地使用管制規則；或由直轄市、縣(市)主管機關於直轄市、縣(市)國土計畫或鄉村地區計畫提出適當之土地使用管制原則。 二、國土計畫如有限制原住民族利用原住民族土地及自然資源時，各級主管機關應依原住民族基本法第 21 條規定，與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意；屬都市計畫及國家公園計畫者，於檢討變更時尊重原住民族傳統文化、土地利用方式，調整適當土地使用計畫或土地使用原則，並依原住民族基本法第 21 條規定，與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意。 三、位於國土保育地區第一類、第二類範圍內之原住民族土地，非屬歷史災害範圍，經原住民族主管機關認定符合原住民族傳統慣習之農業、建築、傳統祭儀及祖靈聖地，得經部落同意後，於適當區位申請使用。 柒、另訂土管土地使用指導原則 一、另訂土地使用管制規定之法源依據，並應遵循各縣市國土計畫或鄉村地區計畫之另訂土管土地使用指導原則。 二、另訂土地使用管制規定之範疇及原則。	合產業政策、鄰近產業園區(或產業用地)供給及產業園區規劃配合情形，以及是否符合所訂未登記工廠分級分類輔導措施。 （三）以不影響整體農業生產環境為前提，且避免位於符合農業發展地區第一類或國土保育地區第一類劃設條件之區位。如屬上述區位者，優先朝輔導轉型成與所屬國土功能分區分類相容之產業或輔導遷廠方式辦理。 （四）土地開發方式： 1. 循都市計畫檢討、變更或新訂擴大都市計畫或依本法使用許可程序辦理為原則，不符所屬國土功能分區分類者，先依法完成國土功能分區分類檢討變更程序後始得為之。 2. 依法需辦理環境影響評估、實施水土保持之處理(維護)及其他法令另有規定者，依環境影響評估法、水土保持法及其他法令規定辦理。 3. 依本法使用許可程序辦理者，應符合前述安全性、公平性、合理性等原則。 （五）公告特定地區內未登記工廠之處理：位於依工廠管理輔導法第 33 條公告特定地區內未登記工廠，並依區域計畫法及相關法規變更為一般農業區丁種建築用地及其他使用地者，直轄市、縣(市)主管機關得按原使用地性質編定為適當使用地。如未來有擴大使用需求時，依本法相關規定辦理。 陸、原住民族土地使用指導原則 一、國土規劃應尊重原住民族傳統慣習及土地利用方式，滿足原住民族部落生活、社會、經濟之需求，建立和諧的土地使用管制與原住民族傳統慣習為目標。 二、考量原住民族傳統文化及生活習性特殊需求，在不影響國土保安原則下，直轄市、縣(市)主管機		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
三、直轄市、縣（市）政府於另訂土管時，應敘明與通案土管及原民土管之適用關係。	關得評估原住民族部落之居住、經濟生產及公共設施所需空間，於聚落周邊整體規劃未來生活、生產活動空間，並劃設適當國土功能分區分類。 三、直轄市、縣（市）國土計畫應考量原住民族聚落未來發展需求，提出國土功能分區劃設內容並研擬適當的土地使用管制原則，以指導原住民族聚落及周邊地區之空間發展與土地使用。 四、國土計畫如有限制原住民族利用原住民族土地及自然資源時，各級主管機關應依原住民族基本法第 21 條規定，與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意；屬都市計畫及國家公園地區者，於檢討變更時尊重原住民族傳統文化、土地利用方式，調整適當土地使用計畫或土地使用原則，並依原住民族基本法第 21 條規定，與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意。 五、直轄市、縣（市）國土計畫、都市計畫及國家公園計畫範圍涉及原住民族土地者，應考量依原住民族聚落現有人口數及未來人口成長需求，核實檢討其住居、殯葬、經濟生產、傳統文化及其他用地之需求，據以變更、修正計畫，以規劃提供相關必要用地；調查原住民族部落內之聚落公共設施，並依功能、種類與服務範圍檢討其配置並積極補強或改善；原住民族部落內之聚落部分範圍位於都市計畫範圍外者，得檢討、變更一併納入都市計畫範圍，俾使都市計畫內容符合原住民族聚落實際需求。前開計畫辦理檢討變更時，相關空間聚落範圍應經中央原住民族主管機關確認。 六、非屬都市計畫及國家公園範圍之原住民族土地，應檢討各原住民族聚落生活、經濟生產與社會需求之課題，透過尊重各原住民族傳統慣習為前提之實質規劃解決，並依規劃結果編定土地類別據以管制。必要時，得擬定原住民族特定區域計畫及		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
	依本法第 23 條第 3 項由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定土地使用管制規則。 七、原住民族特定區域計畫得由各該單一或多個部落聯名向中央原住民族主管機關提案擬定，中央原住民族主管機關於受理後，應會同中央主管機關評估各該部落範圍擬定原住民族特定區域計畫之可行性，並經評估可行後，據以辦理；中央原住民族主管機關並得建立輔導機制，輔導部落提出土地規劃需求。 八、位於國土保育地區第一類、第二類範圍內之原住民族土地，非屬歷史災害範圍，經原住民族主管機關認定符合原住民族傳統慣習之農業、建築、傳統祭儀及祖靈聖地，得經部落同意後，於適當使用地別申請使用。		
(文字修正建議) 第九章 土地使用指導事項 第五節 土地行政作業指導原則 壹、都市計畫配合事項 一、基於整體規劃需要，對於不可避免夾雜之零星小面積環境敏感地區土地，規劃為保護或保育等相關分區或公共設施用地為原則。 二、為因應自然或社會環境之變遷，都市計畫擬定機關於通盤檢討時，對計畫內容作適度修正或調整，以因應發展需要；對於已無取得計畫或使用需求之公共設施保留地，評估檢討變更，以適應都市發展實際需要。 三、為避免都市計畫工業區流失，及避免個案變更對都市發展造成衝擊，直轄市、縣(市)國土計畫應就全市(縣)產業政策、工業區變更之定位、目標、方向、轉型策略等，於直轄市、縣(市)國土計畫之部門空間發展計畫研擬整體產業構想，以為都市計畫工業區指導原則。	第九章 土地使用指導事項 第五節 土地行政作業指導原則 壹、都市計畫配合事項 一、基於整體規劃需要，對於不可避免夾雜之零星小面積環境敏感地區土地，規劃為保護或保育等相關分區或公共設施用地為原則。 二、為因應自然或社會環境之變遷，都市計畫擬定機關於通盤檢討時，對計畫內容作適度修正或調整，以因應發展需要；對於已無取得計畫或使用需求之公共設施保留地，評估檢討變更，以適應都市發展實際需要。 三、為避免都市計畫工業區流失，及避免個案變更對都市發展造成衝擊，直轄市、縣(市)國土計畫應就全市(縣)產業政策、工業區變更之定位、目標、方向、轉型策略等研擬整體產業構想，以為都市計畫工業區指導原則。 四、都市計畫人口數，應優先考量環境容受力，就各該	增加縣市因地制宜另訂土地使用管制規則之相關內容；刪除國土保育地區第四類、農業發展地區第五類範圍內之都市計畫土地，應先行辦理縣市國土計畫及國土功能分區之檢討，變更為城鄉發展地區後始	對應通檢重點二

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
四、都市計畫人口數，應優先考量環境容受力，就各該直轄市、縣（市）範圍之公共設施及資源條件評估可承載之人口數，並與人口移動與土地使用之關聯性等因素納入綜合分析後予以推估，核實檢討都市發展用地需求。 五、因應氣候變遷，都市計畫通盤檢討時應依據災害潛勢資料，檢討規劃防洪及治水相關設施。 六、為避免都市計畫地區容積率無限制增加，導致都市景觀惡化、公共設施服務水準下降等情況發生，都市計畫主管機關應考量未來人口成長、各區空間活動強度分布、公共設施服務水準及土地環境適宜性因素，配合大眾運輸導向發展，建立「容積總量管控機制」，納入既有都市計畫通盤檢討及新訂或擴大都市計畫作業。 七、直轄市、縣（市）國土計畫應針對各該計畫範圍內之水源特定區、風景特定區之都市計畫保護（保育）相關分區（用地），依據環境敏感條件進行檢討；如經各該主管機關確認符合應加強國土保育保安者，除各該直轄市、縣（市）國土計畫另有規定者外，劃設為國土保育地區第四類，且維持為保護（保育）相關分區（用地）。 八、直轄市、縣(市)國土計畫應依據農地資源條件，針對各該計畫範圍內之各都市計畫農業區，提出發展定位。如劃設為農業發展地區第五類者，維持為都市計畫農業區，以確實控管各直轄市、縣（市）供糧食生產之農地；至其他農業區則得依都市及產業發展需求，通盤檢討變更為其他適當使用分區。 九、屬國土保育地區第四類或農業發展地區第五類範圍內之都市計畫土地，當地都市計畫擬定機關應於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後配合辦理完成各該都市計畫之通盤檢討或個案變更。	直轄市、縣（市）範圍之公共設施及資源條件評估可承載之人口數，並與人口移動與土地使用之關聯性等因素納入綜合分析後予以推估，核實檢討都市發展用地需求。 五、因應氣候變遷，都市計畫通盤檢討時應依據災害潛勢資料，檢討規劃防洪及治水相關設施。 六、為避免都市計畫地區容積率無限制增加，導致都市景觀惡化、公共設施服務水準下降等情況發生，都市計畫主管機關應考量未來人口成長、各區空間活動強度分布、公共設施服務水準及土地環境適宜性因素，配合大眾運輸導向發展，建立「容積總量管控機制」，納入既有都市計畫通盤檢討及新訂或擴大都市計畫作業。 七、直轄市、縣（市）國土計畫應針對各該計畫範圍內之水源特定區、風景特定區之都市計畫保護（保育）相關分區（用地），依據環境敏感條件進行檢討；如經各該主管機關確認符合應加強國土保育保安者，除各該直轄市、縣（市）國土計畫另有規定者外，劃設為國土保育地區第四類，且維持為保護（保育）相關分區（用地）。 八、直轄市、縣(市)國土計畫應依據農地資源條件，針對各該計畫範圍內之各都市計畫農業區，提出發展定位。如劃設為農業發展地區第五類者，維持為都市計畫農業區，以確實控管各直轄市、縣（市）供糧食生產之農地；至其他農業區則得依都市及產業發展需求，通盤檢討變更為其他適當使用分區。 九、屬國土保育地區第四類或農業發展地區第五類範圍內之都市計畫土地，當地都市計畫擬定機關應於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後配合辦理完成各該都市計畫之通盤檢討或個案變更。 十、都市計畫擬定機關依據本計畫及各該直轄市、縣	得變更為保護（保育）相關用分區（用地）或農業區以外之分區之相關規定。	

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
十、都市計畫擬定機關依據本計畫及各該直轄市、縣（市）國土計畫之指導事項辦理都市計畫通盤檢討或個案變更時，應檢討土地使用分區、土地使用管制規定，或將一部或全部範圍土地劃出都市計畫範圍外，並依據修正後之都市計畫進行管制。 十一、都市計畫擬定機關應檢討各該都市計畫海域範圍是否有保留之必要性，如經檢討並無繼續納入都市計畫管制需要時，應辦理都市計畫檢討變更予以劃出，俾劃設為海洋資源地區進行管制；又如經評估其有配合都市發展而保留為都市計畫者，該海域範圍將劃設為城鄉發展地區，惟仍應依據本計畫「海洋資源地區」土地使用原則相關規定，檢討各該海域範圍之土地使用管制規定。 十二、屬於城鄉發展地區第一類範圍內之都市計畫土地，當地都市計畫擬定機關於通盤檢討時，應參酌有關環境敏感地區主管機關意見，並配合保護、保育或防災需要，檢討土地使用計畫，變更為適當使用分區、用地，或依據環境敏感特性檢討土地使用管制規定。 十三、城鄉發展地區第一類屬於環境敏感地區範圍者，應考量環境敏感地區土地使用指導事項，研擬檢討變更內容及配套措施。 貳、環境敏感地區查詢機制 一、申請使用許可、申請同意使用，均應先辦理環境敏感地區查詢，屬於環境敏感地區範圍者，應將環境敏感地區土地使用指導事項作為准駁申請使用許可、申請同意使用之依據。 二、辦理新訂或擴大都市計畫、都市計畫檢討變更時，應先辦理環境敏感地區查詢，屬於環境敏感地區範圍者，應考量環境敏感地區土地使用指導事項，研擬檢討變更內容及配套措施。 參、辦理土地利用監測計畫	（市）國土計畫之指導事項辦理都市計畫通盤檢討或個案變更時，應檢討土地使用分區、土地使用管制規定，或將一部或全部範圍土地劃出都市計畫範圍外，並依據修正後之都市計畫進行管制。 十一、都市計畫擬定機關應檢討各該都市計畫海域範圍是否有保留之必要性，如經檢討並無繼續納入都市計畫管制需要時，應辦理都市計畫檢討變更予以劃出，俾劃設為海洋資源地區進行管制；又如經評估其有配合都市發展而保留為都市計畫者，該海域範圍將劃設為城鄉發展地區，惟仍應依據本計畫「海洋資源地區」土地使用原則相關規定，檢討各該海域範圍之土地使用管制規定。 十二、屬國土保育地區第四類或農業發展地區第五類範圍內之都市計畫土地，都市計畫主管機關如有檢討變更為保護（保育）相關用分區（用地）或農業區以外之分區需要時，除國防、重大之公共設施或公用事業外，應先行辦理各該直轄市、縣（市）國土計畫及國土功能分區之檢討，並經依法將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區後，該等土地始得變更為保護（保育）相關用分區（用地）或農業區以外之分區。 十三、屬於城鄉發展地區第一類範圍內之都市計畫土地，當地都市計畫擬定機關於通盤檢討時，應參酌有關環境敏感地區主管機關意見，並配合保護、保育或防災需要，檢討土地使用計畫，變更為適當使用分區、用地，或依據環境敏感特性檢討土地使用管制規定。 十四、城鄉發展地區第一類屬於環境敏感地區範圍者，應考量環境敏感地區土地使用指導事項，研擬檢討變更內容及配套措施。 貳、環境敏感地區查詢機制 一、申請使用許可、申請同意使用，均應先辦理環境敏		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
一、由中央主管機關統籌規劃，以航照及衛星影像資料，定期監測土地使用現況。 二、中央主管機關持續辦理土地利用監測整合作業計畫，並推動志工參與，提升執行成效。後續依據本法規定，擬定國土利用現況調查及土地利用監測辦法，在未完成法制化程序前，以國土利用監測計畫實施作業要點，規定有關機關配合辦理事項。 肆、全市（縣）均實施都市計畫之直轄市、縣（市）土地使用指導原則 一、全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫之直轄市、縣（市），經各該管政府評估其都市計畫已具備本法規定之功能，或預定於一定期間內辦理各該都市計畫通盤檢討補充納入相關事項者，得免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫。 二、為落實本計畫，免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫者，各該直轄市、縣（市）政府仍應依據本計畫之國土功能分區劃設條件規定，於該計畫公告實施後（或於其他直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後），劃設國土功能分區圖，併同劃設說明書，依法定程序報經中央主管機關核定後公告。前開劃設說明書至少載明： （一）直轄市、縣（市）轄區範圍內天然災害、自然生態、文化景觀及自然資源分布空間區位。 （二）直轄市、縣（市）都市計畫農業區發展定位、宜維護農地面積及區位。 （三）國土功能分區分類之劃設或調整情形。 三、免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫者，其國土功能分區圖得每 5 年通盤檢討 1 次，並作必要之變更；如有符合本法第 22 條第 2 項規定情形，並得隨時辦理。 <u>伍、直轄市、縣（市）主管機關另訂土地使用管制規則之原則</u>	感地區查詢，屬於環境敏感地區範圍者，應將環境敏感地區土地使用指導事項作為准駁申請使用許可、申請同意使用之依據。 二、辦理新訂或擴大都市計畫、都市計畫檢討變更時，應先辦理環境敏感地區查詢，屬於環境敏感地區範圍者，應考量環境敏感地區土地使用指導事項，研擬檢討變更內容及配套措施。 參、辦理土地利用監測計畫 一、由中央主管機關統籌規劃，以航照及衛星影像資料，定期監測土地使用現況。 二、中央主管機關持續辦理土地利用監測整合作業計畫，並推動志工參與，提升執行成效。後續依據本法規定，擬定國土利用現況調查及土地利用監測辦法，在未完成法制化程序前，以國土利用監測計畫實施作業要點，規定有關機關配合辦理事項。 肆、全市（縣）均實施都市計畫之直轄市、縣（市）土地使用指導原則 一、全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫之直轄市、縣（市），經各該管政府評估其都市計畫已具備本法規定之功能，或預定於一定期間內辦理各該都市計畫通盤檢討補充納入相關事項者，得免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫。 二、為落實本計畫，免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫者，各該直轄市、縣（市）政府仍應依據本計畫之國土功能分區劃設條件規定，於該計畫公告實施後（或於其他直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後），劃設國土功能分區圖，併同劃設說明書，依法定程序報經中央主管機關核定後公告。前開劃設說明書至少載明： （一）直轄市、縣（市）轄區範圍內天然災害、自然生態、文化景觀及自然資源分布空間區位。 （二）直轄市、縣（市）都市計畫農業區發展定位、宜		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
一、另訂土地使用管制規則之範疇及原則 （一）另訂土地使用管制規則之內容，應以本法第 23 條第 2 項所定使用地類別、使用強度、使用項目、條件、程序及免經申請同意使用項目等事項為範疇，並應符合各該國土功能分區分類之劃設目的、環境承載條件及公共利益需求。 （二）因地制宜土地使用管制規定之適用空間區位應具明確性，應敘明其劃設範圍、管制目的及適用條件，倘仍無法指定區位，應先整體評估空間需求量、公共設施配置、開發影響分析及因應之配套措施。 （三）另訂管制規則時，得就全國通案所定容許使用項目予以細化，包括增訂禁止事項或新增容許使用項目。新增或放寬容許使用項目者，應視其土地使用性質及環境影響程度，訂定必要之配套管理措施，包括使用條件、公共設施負擔、回饋機制、景觀管制或其他管理事項，以確保土地使用與周邊環境之相容性。新增或放寬容許使用情形，如涉及國土保育地區第一類、農業發展地區第一類或環境敏感地區土地，原則應以附條件容許使用方式辦理，並明定相關管理機制。 （四）有關可建築用地之使用強度調整，應考量地方發展需求、公共設施服務水準、環境容受力及防災安全條件，並以不致對周邊環境及公共設施造成明顯負荷為原則。 （五）有關景觀、都市設計或公共設施等相關細部設計事項，得於鄉村地區計畫載明其規劃及設計原則，並得依本法第 23 條第 4 項規定另訂土地使用管制規則予以規範。 二、另訂土地使用管制規則之行政程序 另訂土地使用管制規則之研訂，應配合各該直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討或鄉村地區計	維護農地面積及區位。 （三）國土功能分區分類之劃設或調整情形。 三、免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫者，其國土功能分區圖得每 5 年通盤檢討 1 次，並作必要之變更；如有符合本法第 22 條第 2 項規定情形，並得隨時辦理。 伍、因應本法土地使用管制實施前，申請非都市土地開發許可及用地變更編定之土地使用指導原則 一、非都市土地申請開發許可 （一）計畫指導原則： 1.本計畫公告實施後，應符合下列事項： (1)本計畫之空間發展及成長管理策略、部門空間發展策略。 (2)國土功能分區及其分類之劃設條件、劃設順序、土地使用指導事項。 2.直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，除應符合上述事項外，並應符合下列內容： (1)直轄市、縣（市）空間發展及成長管理計畫、部門空間發展計畫。 (2)國土功能分區及其分類之劃設、調整、土地使用管制原則。 3.屬各級國土計畫明定之禁止事項，申請開發基地應予遵循；屬各級國土計畫非禁止事項之計畫指導內容，申請人如有不符者應提出具體充分理由後，徵詢中央及各該直轄市、縣（市）政府或部門主管機關意見。 （二）配合事項 於本法土地使用管制實施前，非都市土地開發許可之審議及使用管制處理方式，有配合各級國土計畫指導 事項之必要，應檢討修訂非都市土地使用管制規則、非都市土地開發審議作業規範。		

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
畫之法定程序辦理，並於計畫研擬過程中併同檢討土地使用管制需求，提出具體管制內容。另訂管制規則之法制作業程序，應依各直轄市、縣（市）自治法規作業程序辦理，並與直轄市、縣（市）國土計畫或鄉村地區計畫之擬訂、審議及公告程序相互配合。 至於另訂土地使用管制規則與直轄市、縣（市）國土計畫（草案）或鄉村地區計畫（草案）之報送及審議程序，後續得視制度運作需求，研議採併同報送審議或分階段辦理等方式，以兼顧行政效率、計畫彈性及土地使用管制之一致性。	二、非都市土地使用地變更編定 各級國土計畫公告實施後，現行非都市土地使用管制規則等相關法令規定，如與上述各級國土計畫指導原則不符者，應配合檢討修正。 陸、直轄市、縣(市)國土計畫之規劃原則 依據本法第 3 條規定，本計畫係目標性、政策性及整體性之國土計畫，提供國土規劃之基本指導原則，指導直轄市、縣(市)國土計畫之規劃與執行。惟為因應各地區之不同發展特性，應賦予直轄市、縣(市)主管機關規劃之彈性，未來直轄市、縣(市)主管機關之規劃與本計畫有不儘相符之處，得經內政部國土計畫審議會審議通過後，授權中央主管機關內政部逕予調整。		
（無調整，後續建議方向另納入本案報告書） 第十章 國土復育促進地區 第一節 劃定目的	第十章 國土復育促進地區 第一節 劃定目的	–	–
（無調整，後續建議方向另納入本案報告書） 第十章 國土復育促進地區 第二節 劃定原則	第十章 國土復育促進地區 第二節 劃定原則	–	–
（無調整） 第十一章 應辦事項 本計畫公告實施後，中央主管機關、目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府應加速配合法令修訂、計畫檢討及相關機制研擬等事項（如附錄）；中央主管機關並定期追蹤辦理情形。如有修正計畫之必要，直轄市、縣(市)主管機關或目的事業主管機關得研擬意見送中央主管機關，並循法定程序報院核定，以促計畫落實執行。	第十一章 應辦事項 本計畫公告實施後，中央主管機關、目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府應加速配合法令修訂、計畫檢討及相關機制研擬等事項（如附錄）；中央主管機關並定期追蹤辦理情形。如有修正計畫之必要，直轄市、縣(市)主管機關或目的事業主管機關得研擬意見送中央主管機關，並循法定程序報院核定，以促計畫落實執行。	–	–
（文字修正建議） 附錄 一、內政部應辦及配合事項 內政部應辦及配合事項包括相關計畫停止適用、法令	附錄 一、內政部應辦及配合事項 內政部應辦及配合事項包括相關計畫停止適用、法令	因應前開各章之內容，對應研擬內政部、目的	對應通檢重點一、二、三

建議修正方向	原條文	差異說明	本次通檢重點對應說明
研訂、法令修訂、計畫擬訂與相關措施等，詳附表 1-1-1。 二、各目的事業主管機關應辦及配合事項 內政部應協調目的事業主管機關辦理相關事項，詳附表 1-2-1。 三、直轄市、縣（市）政府應辦及配合事項 直轄市、縣（市）政府應辦及配合事項詳附表 1-3-1。	研訂、法令修訂、計畫擬訂與相關措施等，詳附表 1-1-1。 二、各目的事業主管機關應辦及配合事項 內政部應協調目的事業主管機關辦理相關事項，詳附表 1-2-1。 三、直轄市、縣（市）政府應辦及配合事項 直轄市、縣（市）政府應辦及配合事項詳附表 1-3-1。	事業主管機關、縣市政府之應辦事項	

表 2.5.2 內政部應辦及配合事項一覽表

類別	應辦及配合事項	主辦機關	辦理期限
壹、法令修訂	國土計畫法施行細則（第五章：增訂「鄉村地區計畫」應載明事項及其推動重點相關內容）	內政部	3~5 年
	國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法（第八章：增訂國土功能分區劃設所需圖資之公告、更新及追溯責任之相關規定）	內政部	3~5 年
	國土計畫土地使用管制規則（第八章：管制規則之容許使用情形表，應針對農業發展地區第三類劃設條件之調整方案，進行調整。倘若採方案一，應配合針對農業發展地區第 3-1 類、農業發展地區第 3-2 類，分別研擬其土地使用管制內容及配合調整容許使用情形表；倘若採方案二，應配合於「原屬農牧用地」、「原屬林業用地」、「原屬國土保安用地」、「原屬生態保護用地」等分別註記其容許使用情形。第九章：配合直轄市、縣（市）主管機關另訂土地使用管制規則之原則）	內政部	3~5 年
貳、計畫修正與相關措施	修訂直轄市、縣（市）國土計畫規劃作業手冊、國土功能分區劃設作業手冊，供直轄市、縣(市)主管機關檢討變更國土計畫及國土功能分區圖時之參據。(第五章：訂定城鄉發展地區檢討原則、未來發展地區指認之原則條件或技術規範。第六章：縣市國土計畫之「氣候變遷調適計畫」之應敘明內容。第七章：縣市國土計畫之「部門空間發展計畫」之應敘明內容。第八章：「國土功能分區」劃設方式。民眾參與：訂定各階段縣市國土之計畫之民參具體辦理操作說明。）	內政部	1 年內
	研訂國土計畫書圖通盤檢討作業要點（第五章：新增城鄉發展地區之必要範圍面積原則、新增城鄉發展地區之一併納入範圍（蚩白區）之回饋機制、新增城鄉發展地區之範圍及規模檢核方式、農地轉用審查機制。指導縣市：全國國土計畫、縣市國土計畫通盤檢討之程序性、需統一規範事項，如通盤檢討統一規範、應提交文件、統一格式等，減少主觀判斷與地方差異情形。第九章：直轄市、縣（市）因地制宜另訂土地使用管制之完整程序說明。民眾參與：訂定全國國土計畫之各階段民參辦理原則）	內政部	1 年內
	修訂鄉村地區計畫規劃手冊（第五章：鄉規與鄉計關係、鄉計與縣市國土關係、鄉計範	內政部	1~3 年

類別	應辦及配合事項	主辦機關	辦理期限
	圍之空間尺度、鄉村地區計畫之實質程序、作業規範、民眾參與、相關研究調查（含資源盤點、地景元素指認等）、鄉村地區計畫應載明事項等）		
	定期公布國土白皮書，並透過網際網路或其他適當方式公開。	內政部	定期辦理

針對表 2.5.2 中，有關計畫修正與相關措施涉及之相關作業手冊、作業要點之修正建議內容，詳細建議如下，供後續業務單位研議修正參考：

一、建議後續納入《國土計畫書圖通盤檢討作業要點》或《直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討手冊》之內容：

（一）農地轉用審查機制

需地機關後續如有將農業發展地區調整劃設為城鄉發展地區之需求時，應提出具體規劃理由及相關目的事業主管機關支持文件(或相關計畫)，提至本部國土計畫審議會審議。相關機關應辦理事項說明如下：

1.農業部：提出農地轉用之補償原則，並就個案協助審查農業生產影響（糧食安全、農地集約度、農政資源投入損失等）及補償機制之合理性。

2.內政部：就個案協助審查空間規劃與城鄉均衡面向（土地利用效率、基礎設施供給狀況等）之妥適性。

（二）新增城鄉發展地區之範圍及規模檢核方式

1.因應人口數量或結構變遷、產業發展或轉型需求等社會經濟情形，核實估算新增住宅、商業、公共設施服務或產業等相關用地需求量。

2.評估資源供給能力及環境容受力、公共設施或公用設備之配合情形，包含環境敏感情形、公共設施服務範圍、交通可及性、能源及水資源供給能力、財務配套與推動時程等。

3.針對符合中央或地方既有空間發展計畫或國家重大建設之設施範圍，及其周邊一併納入新增城鄉發展地區之必要範圍：

(1)「符合中央或地方既有空間發展計畫或國家重大建設之設施範圍」應以各目的事業主管機關所指認之實際需求範圍（面積）為基礎，該範圍得依目的事業主管機關實際需求包含多元機能或分散多處，即 1 處新增城鄉發展地區內可能包含多個設施範圍。

(2)「重大建設設施範圍周邊一併納入之必要範圍」應按前述目的事業主管機關所指認之需求範圍（面積），推估其衍生之居住人口與活動人口數量，並參考基本居住水準、都市計畫通盤檢討辦法、非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點等相關規定，據以推估所需之住宅、商業及公共設施用地面積(應明確要求須提供一定比例公共設施用地)，同時應提出因應氣候變遷之土地使用指導事項及配套作為，作

為新增城鄉發展地區規模檢核之依據。

4.直轄市、縣（市）政府於後續辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時，應審慎考量自身之行政執行、財政負擔、整體推動量能，以及先前劃設城鄉發展地區第 2 類之 3 案件開發情形，以具備開發可行性為原則，核實提出新增城鄉發展地區之數量及規模。

二、建議後續納入《國土計畫書圖通盤檢討作業要點》或《直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討手冊》或《鄉村地區計畫規劃手冊》之內容：

（一）說明鄉規與鄉計關係、鄉計與縣市國土關係（即鄉計為縣市國土層級，就縣市國土計畫未涵蓋部分進行細緻規劃）、鄉計範圍之空間尺度（鄉鎮市區或聚落）。

（二）應透過民眾參與、相關研究調查（含資源盤點、地景元素指認等）等方式，具體論述在地實際需求。

（三）直轄市、縣（市）因地制宜之完整程序說明：因地制宜土地使用規定→新增分類→調整分區。

三、建議後續納入《鄉村地區計畫規劃手冊》之內容：

（一）鄉村地區計畫應載明下列事項：

1.計畫範圍：針對空間課題、人口集居情形、國土利用現況及具調整需求之區位，界定本計畫適用之鄉村地區計畫範圍。

2.地景指認情形：各項自然地景基盤、人文產業分析及地景關注等級。

3.目標（課題與對策）：盤點鄉村地區發展所面臨之主要課題（如居住合法性、土地使用衝突、公共服務不足或衡平性爭議等），並提出對應之空間與治理對策，說明其與縣市國土計畫目標之銜接關係。

3.國土功能分區及其分類之劃設、調整或土地使用管制原則：針對計畫範圍內之居住、產業、公共設施及景觀等使用需求，提出國土功能分區劃設、調整方向及土地使用管制原則，作為縣市國土計畫圖說及管制內容之補充說明。

4.應辦事項及實施機關：彙整為達成前述目標所需之應辦事項，明定相關執行或配合機關，並說明其推動方式、時程安排及納入縣市國土計畫通盤檢討或相關程序之機制。

四、建議後續應配合調整國土計畫土地使用管制規則（草案）之內容：

（一）管制規則之容許使用情形表，應針對農業發展地區第三類劃設條件之調整方案，進行調整。倘若採方案一，應配合針對農業發展地區第 3-1 類、農業發展地區第 3-2 類，分別研擬其土地使用管制內容及配合調整容許使用情形表；倘若採方案二，應配合於「原屬農牧用地」、「原屬林業用地」、「原屬國土保安用地」、「原屬生態保護用地」等分別註記其容許使用情形。

五、研訂《都市計畫範圍內國土功能分區檢討變更之行政程序簡化要點》

（一）依據 114 年 9 月 2 日內政部國土計畫審議會第 43 次會議結論，本次通盤檢討應納入研處「簡化國土功能分區圖檢討變更之相關行政流程與機制」。目前建議簡化程序大致如下：都市計畫範圍內國土功能分區之檢討調整，建議得經直轄市、縣（市）國土計畫審議會同意後，逕依都市計畫法規定程序辦理使用分區、用地變更，再報內政部核備，並於後續辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時調整國土功能分區及其分類。

表 2.5.3 目的事業主管機關應辦及配合事項一覽表

類別	應辦及配合事項	主辦機關	辦理期限
壹、落實部門空間發展策略	1. 住宅、產業、運輸、重要公共設施及其他相關部門主管機關應落實推動部門空間發展策略，並評估辦理政策環境影響評估。 2. 提供各直轄市、縣（市）經核定重大建設計畫資訊，供直轄市、縣（市）主管機關研擬國土計畫及中央主管機關審議之參據。	中央產業、運輸、重要公共設施、觀光遊憩設施及環境保護設施主管機關	經常辦理
貳、國土防災策略及氣候變遷調適策略	1. 依災害防救基本計畫，據以辦理災害防救事項，並建置災害潛勢基礎資料，供相關單位研擬防災應變措施。 2. 中央目的事業主管機關訂定或審查有關綜合性發展計畫，應充分考量颱風、豪(大)雨及沿海浪潮所造成淹水、土地流失等災害之防範，以有效保護國土及民眾之安全。 3. 中央水利主管機關應協助直轄市、縣(市)政府，對於都市化程度較高或土地重劃地區之都會地區，推動流域綜合治水，兼顧防洪、生態、親水景觀及資源永續利用之目標，在河川流域上中下游應規劃興建調洪水庫、滯洪池、雨水入滲與貯蓄及地下分洪等設施，有效降低都市河段洪峰流量，全面改善淹水風險。 4. 配合中央主管機關土地利用監測計畫及中央水土保持主管機關山坡地監測計畫之實施，加強對違規使用及超限利用之查處，並嚴處不法行為。 5. 配合中央主管機關土地利用監測計畫及中央水土保持主管機關山坡地監測計畫之實施，加強對違規使用及超限利用之查處，並嚴處不法行為。 6. 山坡地超限利用，水土保持主管機關得主動輔導改善、查報裁罰，恢復山坡地應有之水土保持功能。 7. 中央產業主管機關應加速產業用地氣候變遷整體調適規劃。	中央災害防救業務主管機關、目的事業主管機關	經常辦理
參、依法劃設公告環境敏感地區	1. 為降低天然災害發生對人民生命財產安全所產生之衝擊及保護具有特殊價值資源，請環境敏感地區之目的事業主管機關依其主管法令，加速劃設公告之。	目的事業主管機關	經常辦理
	2. 請環境敏感地區主管機關定期或隨時檢討、更新相關圖資，並提升其精確度。	目的事業主管機關	經常辦理

類別	應辦及配合事項	主辦機關	辦理期限
肆、水庫集水區之治理及土地使用管理	1.請中央水利主管機關整合各水庫管理機關，包括農田水利會、臺灣自來水及臺灣電力公司等事業單位，重新檢討水庫集水區範圍。	中央水利主管機關	1~3 年
	2.公有土地應優先配合政府水庫集水區或流域相關治理計畫，檢討變更為適當使用分區或使用地。	土地使用主管機關	1~3 年
	3.請農業主管機關協助輔導水庫集水區範圍內農業耕作，採合理化施肥，以避免農業使用之農藥、肥料遭雨沖蝕流入水庫致使水體優養化。	農業主管機關	1~3 年
伍、加強海岸地區保護、防護及利用管理	針對已完成之填海造地行為，中央各目的事業主管機關，應清查是否違反相關法令，並作適法處理與輔導。	目的事業主管機關	1~3 年
陸、強化農地規劃與管理	1.持續辦理農業及農地資源盤查。 2.請農業主管機關將施政資源優先投入優質農業生產區域以利優良農地保護。 3.請農業主管機關盤點既有已投入農政資源、明確需要長期維護的農地，指認宜維護農地範圍、條件及總量，掌握潛在供農業使用土地之總量及品質，並加強農地利用及管理。	農業主管機關	經常辦理
	4.協助輔導國土保育地區既有合法農業改變經營方式，以避免影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害。	農業主管機關	經常辦理
	5.請農業主管機關訂定農地轉用之減輕或補償機制範疇。	中央農業主管機關	1~3 年
柒、強化督導查核未登記工廠土地使用情形	請中央工業主管機關持續督導直轄市、縣（市）政府執行輔導未登記工廠合法經營業務及成效。	中央工業主管機關	經常辦理
捌、劃定國土復育促進地區及擬定復育計畫	目的事業主管機關得主動針對所轄及周邊地區研析國土復育議題、可能復育方式及配套措施，作為劃設國土復育促進地區之評估基礎。	目的事業主管機關	必要時辦理

表 2.5.4 直轄市、縣(市)政府應辦及配合事項一覽表

類別	應辦及配合事項	主辦機關	辦理期限
壹、辦理直轄市、縣(市)國土計畫通盤檢討作業	1. 直轄市、縣(市)國土計畫應依本法第 15 條規定，定期辦理通盤檢討作業。 2. 相關計畫內容應依本法第 10 條、本計畫、國土計畫書圖通盤檢討作業要點、直轄市、縣（市）國土計畫規劃作業手冊等規定研擬。	直轄市、縣(市)政府	經常辦理
貳、檢討變更國土功能分區及分類	依本法、本計畫國土功能分區分類劃設條件及順序、國土功能分區圖繪製作業辦法、國土計畫書圖通盤檢討作業要點、直轄市、縣（市）國土計畫規劃作業手冊、國土功能分區劃設作業手冊等規定，及直轄市、縣（市）國土計畫，檢討變更國土功能分區及分類。	直轄市、縣(市)政府	經常辦理
參、研擬鄉村地區計畫	1. 依本法第 8 條辦理鄉村地區整體規劃，並視實際需要擬定鄉村地區計畫。 2. 相關計畫內容應依本法第 10 條、本法施行細則、各級國土計畫等規定研擬。	直轄市、縣(市)政府	經常辦理
肆、研擬都會區域或特定區域計畫	直轄市、縣(市)政府得就都會區域或特定區域範圍，研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，納入本計畫。	直轄市、縣(市)政府	必要時辦理
伍、都市計畫之檢討	1. 都市計畫擬定機關應於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後配合辦理各該都市計畫農業區、保護或保育相關分區或用地之通盤檢討或個案變更。 2. 都市計畫擬定機關應檢討各該都市計畫海域範圍保留之必要性，並配合辦理檢討變更。 3. 屬於城鄉發展地區第一類範圍內之都市計畫土地，都市計畫擬定機關應於通盤檢討時，參酌有關環境敏感地區主管機關意見，檢討土地使用計畫，變更為適當使用分區、用地，或土地使用管制規定。 4. 開發案應進行逕流總量管制，規範透水面積、留設滯洪與蓄洪緩衝空間，並加強水資源回收利用。 5. 重要濕地若位於都市計畫地區，公有土地應優先檢討劃設或變更為相關保護、保育分區或用地，並依明智利用原則修訂相關管理事項內容。	直轄市、縣(市)政府	經常辦理

類別	應辦及配合事項	主辦機關	辦理期限
	6. 都市計畫應兼顧就業與環境永續之發展原則，預留未來產業發展及未登記工廠輔導搬遷所需產業用地及使用彈性。 7. 因應自然或社會環境之變遷，都市計畫擬定機關應對計畫內容作適度修正或調整；對於已無取得計畫或使用需求之公共設施保留地，應予檢討變更。 8. 考量環境容受力，就各該縣(市)範圍之公共設施及資源條件評估可承載之人口數，並與人口移動與土地使用之關聯性等因素納入綜合分析後予以推估，核實檢討都市發展用地需求。 9. 都市計畫主管機關應考量未來人口成長、各區空間活動強度分布、公共設施服務水準及土地環境適宜性因素，配合大眾運輸導向發展，建立「容積總量管控機制」，納入既有都市計畫通盤檢討及新訂或擴大都市計畫作業。		
陸、加強海岸地區保護、防護及利用管理	海岸地區之都市計畫案，優先辦理通盤檢討，檢討海岸保護、防護綜合治理規劃，以確保人民生活與居住之安全無虞。	直轄市、縣(市)政府	經常辦理
柒、加強辦理土地違規使用之查處	直轄市、縣(市)政府應加強辦理並定期彙報土地違規使用之查處情形。	直轄市、縣(市)政府	經常辦理
捌、加強辦理查核未登記工廠土地使用情形	1. 掌握未登記工廠資訊，擬定直轄市、縣(市)未登記工廠管理輔導計畫，就新增未登記工廠、低污染既有未登記工廠及非屬低污染既有未登記工廠，辦理分類管理及輔導措施。 2. 屬聚集達一定規模以上或在地產業鏈結程度高之既存未登記工廠聚落，經產業主管機關認定符合中央或地方產業發展需求、具有優先輔導合法必要者，推動輔導土地合理及合法使用。 3. 經產業主管機關認定非屬低污染產業者，應朝輔導轉型、遷廠或關廠方式處理。	直轄市、縣(市)政府	經常辦理
玖、加強國土防減災管理	1. 在相關防洪排水系統未建置完成前，應適度調整都市計畫地區之容	直轄市、縣(市)政府	經常辦理

類別	應辦及配合事項	主辦機關	辦理期限
	積率，及非都市土地使用強度，降低淹水風險地區之人口與產業密度。 2. 直轄市、縣(市)政府針對山區公共工程及山區道路設應配合防災與安全需求，定期檢討並改善其安全、排水及水土保持功能。 3. 土石流、山崩地滑高潛勢地區或地質高敏感地區，直轄市、縣(市)政府應適度調降土地使用強度，並逐步將影響範圍內之聚落遷移至安全地區，減輕可能發生之災情。 4. 直轄市、縣(市)政府應將海綿城市(Sponge cities)及低衝擊開發(LID)概念納入都市設計審議規範，加強建築基地及公共設施都市逕流吸收設計標準，增加都市防洪減災能力。		
拾、尊重原住民族傳統文化	1. 在不影響國土保安原則下，直轄市、縣(市)主管機關得評估原住民族部落之居住、經濟生產及公共設施所需空間，於聚落周邊整體規劃未來生活、生產活動空間，並劃設適當國土功能分區分類。 2. 直轄市、縣(市)國土計畫應就原住民族聚落未來發展需求提出國土功能分區劃設內容並研擬適當的土地使用管制原則，以指導原住民族聚落及周邊地區之空間發展與土地使用。	直轄市、縣(市)政府	經常辦理

第三章　重要議題因應策略相關對外說明文件研訂

重要議題因應策略對外說明文件之目的在於將國土規劃重點議題與策略方案成果，轉譯為外部易於理解與溝通的內容，作為政策說明、媒體應對及利害關係人溝通的輔助資料，並兼具國土管理署後續推廣與教育使用的功能，協助達到政策宣示與政策律定之效，並降低認知落差，強化國土計畫推動過程中的社會理解與共識形成。本計畫將該文件內容研訂為三種版本文件，分別為「短期版文件」、「長期版文件」及「模組化文件」。**「短期版文件」旨在作為短期政策制度發布與回應專業疑義**，主要佈達對象為**各縣市國土計畫規劃團隊、相關專業規劃單位**等；**「長期版文件」**則是在短期版文件之上，加入**更多理論分析及長期研析方向**，並將短期制度較不易達成之策略方案納入後續研議事項，**供國土管理署或相關專家學者持續研析精進之參考**；**「模組化文件」**則是本團隊為因應未來不同對象可能提出之問題，如：相關單位、民眾、媒體等，嘗試增列**各類利害關係人之未來可能提問，設定問題模組**。以下詳細說明三類文件之差異。

第一節　短期版文件

短期版文件之規劃，主要係因應國土計畫推動過程中，外界對於制度內容、土地使用影響及權益變動之高度關切，作為即時溝通與政策說明之工具。此類文件之核心功能，在於以簡明扼要之方式回應疑慮，降低資訊不對稱所可能引發之誤解或不安，並協助各界快速掌握國土計畫制度之實質內涵與執行方向。在編製原則上，係以**國土管理署既有各項政策文件、法規說明及相關簡報資料為基礎，進行系統性盤整與重點式精簡**，避免過度技術性或學理性之論述，轉而以清楚、易懂且具一致性的對外說明語言呈現。

在內容架構上，短期版文件主要包含**「背景說明」、「內容說明」及「外界可能提出問題及初擬回應」**三部分。其中，背景說明著重交代議題形成之政策脈絡與現行制度推動情形；內容說明則聚焦於現行國土計畫制度下之規範重點與操作方式；至於問題與回應部分，則係本文件之核心，透過 Q&A 形式，針對外界最常見且具代表性之疑問，提供具體且明確之政策立場說明。以本計畫之**「議題 2：農業發展地區之土地使用及變更影響」**議題為例，相關問題設計主要圍繞於制度是否限縮農地使用、既有合法建築之處理方式、未來土地使用變更之彈性，以及整體發展可能性是否受到影響等關鍵面向。對此，政策回應強調國土計畫制度並非限制農業用地之農業使用，既有合法建築亦無須拆除；農業設施與農舍仍可依農政相關規定申請使用，原則上不需辦理分區變更。此外，農業發展地區之分級差異，主要反映於非農業使用之管理強度，對於農業本身之生產與經營活動並無實質限制。

另就外界關注之「特別犧牲」及補償機制問題，短期版文件之回應，係立基於現行制度設計，說明農業發展地區仍允許多元農業利用型態，包括產、製、儲、銷及休閒農業等，並透過保障農業使用權益以維持農民收益來源，尚難認定構成特別犧牲。同時，亦說明地方政府仍可透過國土計畫通盤檢討或鄉村地區整體規劃，因應產業發展或聚落需求，依法調整分區與管制內容。整體而言，短期版文件之**定位在於建立清楚一致的政策說明口徑，作為對外溝通之基礎版本**，並且優

先以各縣市國土計畫規劃團隊、相關專業規劃單位及專家學者為資訊傳達對象，逐步傳遞擴散正面及正確資訊，強調「現行制度如何運作」及「實際上不會造成何種影響」，以期逐步穩定社會認知並支持相關政策之推動。

第二節　長期版文件

相較於短期版文件著重即時回應與政策說明，長期版文件則進一步承擔制度深化與學理研析之功能，其目的在於**補充短期文件未及詳述之背景脈絡與理論基礎，並就現行制度尚未完備或仍具爭議之議題，提出可能之發展方向與後續研議重點**。此類文件除可作為內部政策研擬與跨部會協調之參考依據外，亦有助於對外展現政府對於相關議題之整體思考與長期規劃，提升政策透明度與論述完整性。

在架構設計上，長期版文件除延續短期版之「**背景說明**」、「**內容說明**」及「**外界可能提出問題及初擬回應**」外，另增列「**後續研議事項**」，以系統性整理尚待釐清或需進一步制度化之重要議題。其中，在內容說明部分，將針對短期版中較為簡化之論述進行延伸，以本計畫之「**議題 2：農業發展地區之土地使用及變更影響**」議題為例，就針對農業發展地區之土地使用管制邏輯、分區分級之政策目的，以及與農業政策之整合關係，進行較為深入之分析，且長期版文件進一步探討將發展權移轉制度（TDR）引入農地之可行性，包括移轉主體之界定、權利性質之認定（是否類似容積或開發權）、以及制度設計上可能面臨之跨區域移轉、法制銜接及與既有農政體系整合等課題皆一併討論。

在問題與回應部分，除保留短期版文件既有之核心問題外，並**新增如「農業權是否應入法」等較具制度性與前瞻性之議題**。相關回應建議，應優先釐清農業權之概念內涵，可參考農育權之相關論述，將其界定為保障農民持續從事農業生產之基本權益，並與發展權或建築權加以區隔，以避免因權利混用而產生不當市場化或投機行為。此外，亦可進一步探討農業權與農政資源配置之關聯性，例如是否透過國土功能分區作為資源投入之依據，或建立與農業補貼、給付制度之連動機制等。

至於「後續研議事項」，則彙整包括各類農業發展地區之土地使用管制差異探討、國土功能分區劃設後之引導發展策略、以及可能之配套措施（如補償機制、誘因設計及跨部門整合機制）等面向。透過此一架構，**長期版文件不僅回應當前問題，更延伸探討了未來長期國土計畫制度優化之方向，形成未來政策可持續滾動精進之基礎。**

第三節　模組化文件

模組化文件之提出，則係為進一步強化國土計畫政策溝通之系統性與彈性，**因應不同利害關係人對於同一議題可能具有差異化之關切重點，透過結構化方式整合問題類型與回應內容，以提升整體應對效率與一致性。**相較於短期版與長期版文件以單一脈絡鋪陳，模組化文件強調「**依對象分類**」與「**問題結構化**」，可依**實際溝通情境（如對民眾說明、跨機關協調或媒體回應）彈性選用相關模組，作為標準化回應基礎。**

在章節架構上，模組化文件除了同樣包含「**背景說明**」、「**現行政策推動方**

向（內容說明）」外，另特別增列**「新舊制度比較」及「問題模組設定」**兩部分。其中，新舊制度比較係透過對照區域計畫法與國土計畫法之差異，說明制度轉換之重點與實質影響，特別針對民眾關心之權益變動進行釐清，以強化政策說明之說服力，透過比較新舊制度下之土地使用管制方式、分區劃設邏輯及變更機制等面向，說明新制並非全面限縮，而係朝向更具計畫引導性與彈性調整之方向發展。

至於問題模組設定，則依據問題性質及利害關係人類型，區分為不同面向加以整理。以本計畫之**「議題 2：農業發展地區之土地使用及變更影響」**議題為例，在**「制度設計疑義面」**，聚焦於農業發展地區權益是否受影響、是否構成特別犧牲及是否需導入補償或發展權移轉機制，以及農業權是否入法等制度性議題；在**「民眾常見問題面」**，則著重於農地既有使用是否受限、既有建物是否需處理、未來土地使用變更是否仍具彈性等具體實務問題；另可針對**「相關單位常見問題面」**，整理地方政府或相關主管機關在執行面可能遭遇之疑義等。各類問題均搭配對應之標準化回應內容，以確保不同情境下之說明具有一致性與完整性。

整體而言，模組化文件之價值，在於將**零散之問題與回應轉化為可重複使用之知識模組，不僅有助於提升政策溝通效率，亦可作為後續文件滾動修正與擴充之基礎。**

透過短期版文件、長期版文件及模組化文件三者之搭配運用，可形成由「即時回應」到「制度深化」，再到「系統化應對」之完整文件體系，以支援國土計畫推動過程中不同狀況下之溝通需求。本計畫針對**「第一類各界關切議題(含議題 1~議題 8)」分別研擬短期版對外說明文件、長期版對外說明文件及模組化對外說明文件，三類文件另收錄於本報告書之附冊**。

第四章　辦理專家學者座談會與機關研商會議

第一節　專家學者座談會

一、會議場次辦理規劃

有關全國國土計畫第 1 次通盤檢討之重點，結合國土計畫法於 114 年 1 月 20 日修正公布條文及國家永續發展趨勢，可歸納為以下 3 項重點：(一)因應各目的事業主管機關之空間發展需求，強化部門空間發展策略對土地使用之指導方式，進而調整國土功能分區之劃設條件及土地使用指導事項;(二)因應地方實際需求，強化各級國土計畫對於鄉村地區計畫之銜接及指導性；(三)因應近年來氣候變遷之影響，強化國土風險治理、環境敏感地區資訊公開之策略。

為針對前開 3 大通盤檢討重點進行深入探討，「全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會」共分為五場次、並安排五項討論主題，如表 4.1.1 所示，旨在透過專家學者及相關領域專業人士之共同參與，深入剖析並提出切實可行之精進建議，以取得多方共識，促進國土計畫全面調整與發展。以下說明各場次座談會之辦理情形與成果。

表 4.1.1 全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會之各場次主題列表

場次	主題	辦理時間
1	部門需求導向下之國土永續發展目標調整與計畫引導強化	115.01.13
2	產業轉型趨勢下之成長管理策略與城鄉發展地區劃設條件調整方向	115.01.29
3	農業永續經營下之農地資源維護策略納入農業發展地區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之方式與時機	115.03.17
4	氣候變遷影響下之國土風險治理策略與國土保育地區劃設及管理方式	115.04.29
5	地方規劃自主權強化下之鄉村地區計畫政策方向納入全國國土計畫通盤檢討處理方式	115.05.12

二、第一場專家學者座談會辦理情形與成果

本次座談會為「全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會」中之首場會議，主題為「部門需求導向下之國土永續發展目標調整與計畫引導強化」。本場次主要目的為針對全國國土計畫第 1 次通盤檢討所歸納出之 3 大重點（因應部門空間發展需求、強化鄉村地區計畫銜接及提升氣候變遷下之國土風險治理），以及國土永續發展目標之調整方向，進行充分交流與深入探討。

期望藉由本次座談會，廣泛徵詢與會專家學者及列席機關之意見，以確認：（一）本案所提之 3 大通盤檢討重點，可否回應各界對於下一版全國國土計畫所期望解決之問題；（二）調整後之國土永續發展目標是否與相關政策方向相符，並討論其可行性，確保能夠順利配合執行後續空間計畫。最終目的為蒐集並整合各方意見，精進各項議題之處理對策，並促進跨領域合作與溝通，作為後續全國國土計畫檢討調整之共識基礎。

(一)時間：115 年 1 月 13 日（星期二）上午 9 時

(二)地點：集思交通部國際會議中心 202 會議室（臺北市中正區杭州南路一段 24 號 2 樓）

(三)議程：

表 4.1.2 第一場專家學者座談會議程表

時間	議程	主席/報告人
8:30-9:00（30 分鐘）	報到	
9:00-9:05（5 分鐘）	開幕致詞	內政部國土管理署 吳欣修署長
9:05-9:20（15 分鐘）	討論議題說明	國立成功大學都市計劃學系 鄭皓騰副教授
9:20-10:40（80 分鐘）	專家學者座談	主持人： ● 內政部國土管理署 廖文弘組長 ● 國立成功大學都市計劃學系 張學聖教授 與談人： ● 國家發展委員會 郭翡玉前副主委 ● 內政部國土管理署 陳繼鳴前副署長 ● 國立臺灣海洋大學海洋事務及資源管理研究所 邱文彥榮譽講座教授 ● 國立臺灣大學建築與城鄉研究所 林建元教授 ● 內政部國土管理署城鄉發展分署 林秉勳分署長
10:40-10:50	中場休息	
10:50-12:00（70 分鐘）	綜合討論	主持人： ● 內政部國土管理署 廖文弘組長 ● 國立成功大學都市計劃學系 張學聖教授 流程： 1.邀請關鍵部會（國家發展委員會、農業部、經濟部）就討論事項發言。 2.開放現場與會人員發言及提問，並就現場及線上所提意見進行回應交流。 3.意見總結。 ※會議當天將提供 QR code 或連結予現場及線上與會人員填寫意見及提問。
12:00	閉幕	

(四)討論議題

1. 議題一：全國國土計畫第 1 次通盤檢討重點

說明：

(1)全國國土計畫第 1 次通盤檢討重點

為配合國土計畫法 114 年 1 月 20 日修正公布條文、國家永續發展趨勢及重大政策，並因應地方特性及實際發展需求，研訂全國國土計畫第 1

次通盤檢討重點如下：

A. 因應各目的事業主管機關之空間發展需求，強化部門空間發展策略對土地使用之指導方式，進而調整國土功能分區之劃設條件及土地使用指導事項。

B. 因應地方實際需求，以及國土計畫法 114 年 1 月 20 日修正條文確立鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之法律定位，強化各級國土計畫對於鄉村地區計畫之銜接及指導性。

C. 因應近年來氣候變遷之影響，強化國土風險治理、環境敏感地區資訊公開之策略。

針對前開 3 大通盤檢討重點，訂定「全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會」之 5 項討論主題如下：

A. 部門需求導向下之國土永續發展目標調整與計畫引導強化。

B. 產業發展需求下之成長管理策略與城鄉發展地區劃設條件調整方向。

C. 農業政策變動下之農地資源維護策略與農業發展地區劃設條件調整方向。

D. 氣候變遷影響下之國土風險治理策略與國土保育地區劃設條件調整方向。

E. 地方規劃自主權強化下之全國國土計畫對於縣市國土計畫與鄉村地區計畫因地制宜指導範疇。

(2)逐步落實國土計畫「以計畫引導使用」之精神

第 1 版國土計畫主要係為銜接區域計畫制度，其國土功能分區之劃設條件及土地使用指導事項之訂定亦以目前土地資源特性作為主要參考依據。第 1 版國土功能分區圖公告後，將以該圖作為後續檢討調整之基礎，為逐步落實國土計畫「以計畫引導使用」之精神，未來國土功能分區圖及土地使用指導事項之調整，將高度仰賴中央各部會及直轄市、縣（市）政府所訂之部門空間發展策略（計畫）及相關空間計畫（例如各級國土計畫、鄉村地區計畫等）。

為利國土計畫作為協助各部會重大政策順利推動之協作平台，本署持續辦理國土計畫部門夥伴工作圈之會議、課程及工作坊等系列活動，邀集各部會夥伴參與討論跨部會議題及協作方式，培養部會溝通協作默契。期望後續各部會持續積極參與前開系列活動，共創國土永續發展願景。



圖 4.1.1 區域計畫與國土計畫開發利用方式之差異說明圖

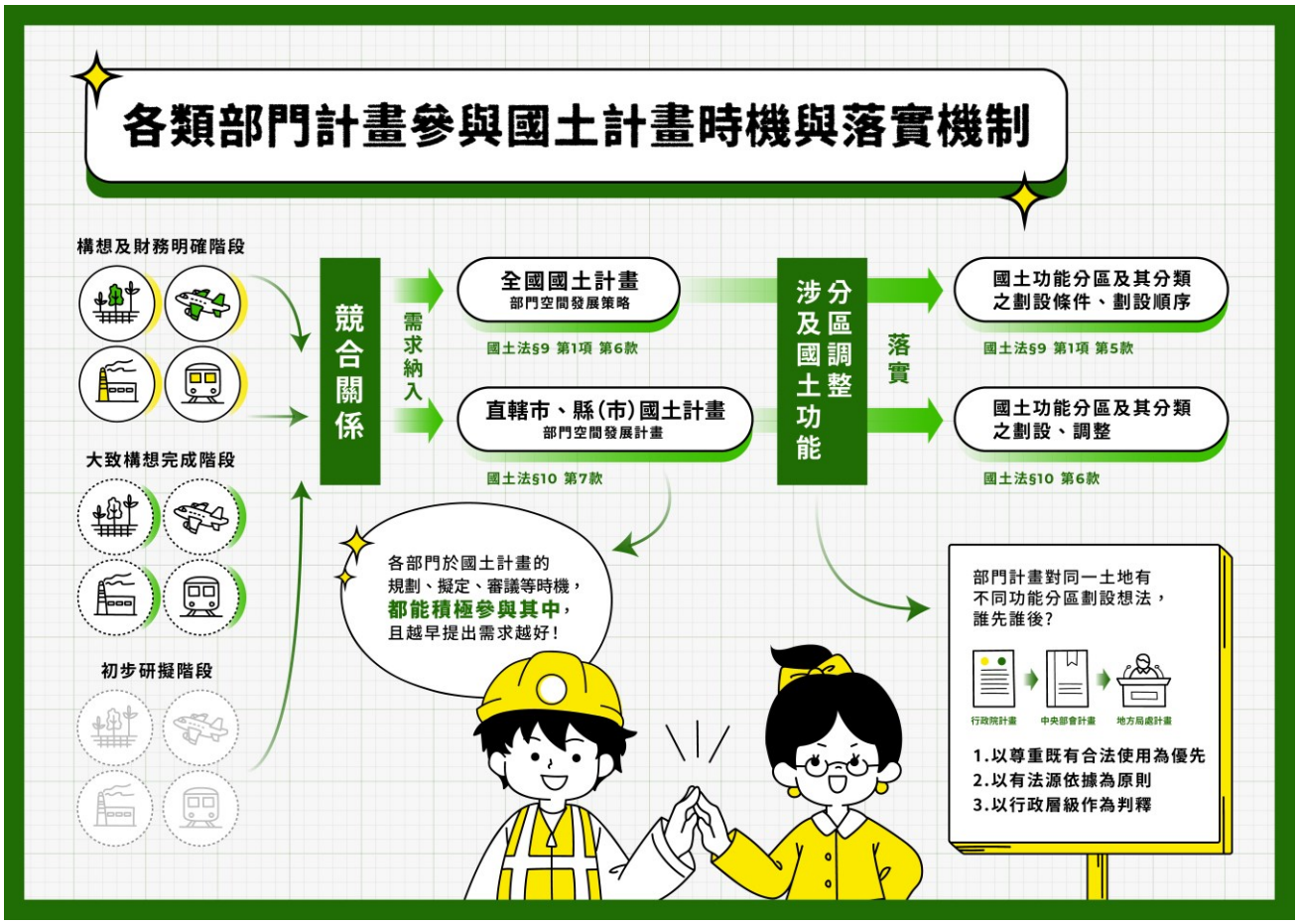


圖 4.1.2 各類部門計畫參與國土計畫時機與落實機制說明圖

討論事項：

(1) 本次所提全國國土計畫第 1 次通盤檢討之 3 大重點，可否回應各界對於下一版全國國土計畫所期望解決之問題？

(2) 針對 107 年公告實施之全國國土計畫所列部門空間發展策略，配合近年國家發展趨勢變化，是否有尚須補充納入之部門？

2. 議題二：國土永續發展目標調整方向

說明：

(1) 國土永續發展目標調整原則

近年來不論在國內或國際上，氣候變遷、產業與社會需求的快速變動，以及各部門政策方向的調整，都使原有的國土永續發展目標面臨重新檢視的必要，為使國土治理更貼近新的挑戰與發展趨勢，有必要對既有目標進行調整與強化，作為後續規劃推動的基礎。本次國土永續發展目標調整之原則包括：

A. 因應國內外新趨勢與挑戰：

(A)氣候變遷與極端災害：國土空間需落實調適策略，強化韌性與防災能力。

(B)糧食安全與生態保育：在保育底線下，兼顧經濟發展與社會土地需求。

(C)城鄉差距與均衡發展：改善鄉村基礎設施與公共服務，促進區域均衡。

(D)產業轉型與國際競爭：調整空間布局、強化基礎建設，支撐產業動能。

B. 在現有基礎上調整精進：為強化國土規劃與治理體系之延續性與有效性，並非完全重新設定目標，而是先重新檢視 107 年 4 月之國土永續發展目標情形，並將其分為以下 3 類：

(A)延續型目標：原有目標具有長期性與必要性，仍需持續推動。

(B)調整型目標：因應政策方向調整，需調整原有目標內容或執行策略。

(C)新增型目標：配合新興議題、法制修正與跨部門新需求，補充新增目標項目。

C. 以國家尺度、跨部門之空間性論述為主：目標體系須反映國家尺度的總體空間發展方向，並能銜接各部門空間政策與跨領域整合需求。

(2) 國土永續發展目標調整建議

基於前述調整原則，本計畫建議下一版全國國土計畫將未來國土發展願景設定為「共安、共榮、共好：建構安全宜居、永續發展的幸福國土」，並建議將目標體系調整為三大面向：「安全 × 韌性」、「有序 × 共榮」、「和諧 × 共好」，共包含 14 項子目標。

A. 安全 × 韌性：強化調適力與防災韌性，邁向淨零氣候國土：

(A)目標 1:強化國土防災韌性與空間調適能力—落實風險區土地管理與避災調適型空間規劃，提升跨域災防整備與韌性。

(B)目標 2:保障糧食安全與維護農地永續—維護農地與糧食生產安全，兼顧農地之生物多樣性、災害調適與氣候調節功能。

(C)目標 3:推動低碳綠色生活與淨零空間治理—鼓勵低碳社區、綠色基礎建設配置與淨零空間治理等，導引土地使用朝向節能減碳與淨零之空間發展結構模式。

(D)目標 4:確保關鍵基礎設施之供給韌性—將產業與民生基礎需求納入空間規劃，確保產業及民生相關之關鍵基礎設施，於災害或極端氣候下仍可穩定運作與供應。

(E)目標 5:強化生態與資源保育的海陸空間管理—納入海岸、濕地及森林等各類海陸重要生態與資源保育區域，透過分區劃設及使用指導落實生態保育，提升整體國土生態安全。

B. 有序 × 共榮：引導區域與產業轉型，建構綠色產業國土：

(A)目標一:建構支撐智慧經濟與 AI 產業發展的國土空間基盤—以數位基礎設施為核心，整合資料中心、綠電供應與創新聚落，形塑有利於 AI 與高科技產業發展的空間環境，型塑智慧國土城鄉空間。

(B)目標二：提升國土空間效率與產業鏈結群聚—推動智慧交通與數位基礎設施建設，優化開發用地配置與區域運輸節點布局，促進城鄉互動與產業鏈空間連結，形成產業聚落，以提升國土整體運用效率。

(C)目標三:優化區域產業及生活圈均衡發展—整合產業、就業、住宅與公共設施布局，促進各區域功能互補與均衡繁榮。

(D)目標四：透過空間資源整合推動文化與觀光永續—結合土地活化與環境承載評估，打造具空間識別性的鄉村地區場域。

(E)目標五：推動農業空間轉型與優化鄉村地區—結合農村再生與土地管理，促進農業用地與聚落永續發展，強化鄉村地區功能與環境共生。

C. 和諧 × 共好：落實公正轉型與多元共融，實現社會平權國土：

(A)目標一：實踐國土公正轉型的空間調整機制—建立弱勢與脆弱地區之空間調整、轉型支援與補償機制，確保災後重建、公平負擔與參與機會。

(B)目標二：強化原鄉空間規劃與自主治理—確保原鄉土地權益與文化空間的延續與保育，支持原住民族自主治理架構。

(C)目標三：因地制宜營造具在地特色的宜居生活環境—整合社群共融、醫療資源平權及全齡友善設施等規劃，依據地區特性與人口需求，調整公共設施與土地使用配置，以提升土地利用彈性與社會參與，促進多元族群共融與在地宜居發展。

(D)目標四:實現住宅空間正義與土地可負擔性—擴大多元住宅供給，

調控住宅用地配置與開發策略。

討論事項：

(1) 國土永續發展目標調整係基於現有目標再作精進，並以國家尺度、跨部門之空間性論述為主，該原則是否妥適？

(2) 調整後國土永續發展目標是否反映部會政策需求？

A. 調整後國土永續發展目標可否因應國際趨勢及我國國土規劃議題？

B. 調整後國土永續發展目標是否符合各部會之政策方向及具可執行性？

(五)辦理成果

第一場專家學者座談會議辦理過程如圖 4.1.3 所示，各專家學者及與會單位代表之意見、簽到表彙整於附錄四。



圖 4.1.3 第一場專家學者座談會議辦理過程圖

(六)座談會之與談意見、提問及回應處理情形彙整

本場次座談會之與談意見、提問及回應處理情形彙整如表 4.1.3，意見處理納入本案各議題之方式，大致可分為以下四類：

1. 採納或修正後採納：專家學者所提意見與本案研析方向一致或已納入本案處理。
2. 不採納：專家學者所提意見與本案研析方向不一致，且前經本案討論確認目前研析成果，故暫不予納入處理。
3. 納入後續政策參考：專家學者所提意見具參考價值，惟非屬下一版全國國土計畫通盤檢討之優先處理事項，可作為國土計畫政策及制度之中長期調整方向參考。
4. 無直接對應本案議題：專家學者所提意見與本案議題範疇未直接相關，屬於其他國土計畫政策制度意見，僅供後續參考，暫無須處理。

表 4.1.3 第一場座談會意見及處理情形說明表

對應議題	發言意見	處理情形
議題 14	【郭翡玉前副主委】現行國土計畫較偏向「土地利用計畫」，尚未達成「空間計畫」之目標。建議國土計畫應具備「引導部門空間發展」及「調和部門空間需求競合」之核心功能，建立明確的國家空間發展願景與架構，使各部門於投入資源及佈局建設時有所依循，以指引國家中長期發展方向。	（採納或修正後採納）現行國土計畫較偏向被動回應，於各部門提出空間需求產生競合後才進行調處，較欠缺主動整體性之計畫引導。目前國土管理署已有另案委託透過部門夥伴工作圈之會議、課程及工作坊邀請各部會餐與討論，據以形成可指引部門發展與資源配置之方向，更積極回應國土計畫法第 3 條所提及之「空間發展計畫」意涵。
議題 15	【郭翡玉前副主委】國土計畫應以環境保育為前提，並考量經濟與社會需求，訂定「不可變動之底線標準」，以確保國土保育、保安區位不因開發需求而隨意妥協，且應檢視國土功能分區劃設原則之合理性與必要性。	（採納或修正後採納）本案已針對國土保育地區之劃設原則進行調整，對該項建議已部分回應。惟本次修正主要係以 107 年版本之劃設原則為基礎，進行原則性文字精進，尚待評估其調整幅度與內容是否足以回應此發言意見。
議題 23	【郭翡玉前副主委】現行國土計畫較著重氣候變遷「調適」（Adaptation）策略，而面對全球淨零排放趨勢，建議強化氣候變遷「減緩」（Mitigation）策略，並將我國近期能源政策及淨零排放等目標納入空間規劃中。	（採納或修正後採納）本案已提出部分氣候變遷減緩策略之建議，得以初步回應。惟詳細內容之深化與修正，建議應於國土署另行委辦之「國土計畫因應氣候變遷之風險評估及策略建議」案中進行更完整之研析，並應於該案中針對全國國土計畫「氣候變遷調適策略及國土防災策略」專章之章節及內容調整建議中充分回應，以利後續納入全國國土計畫通盤檢討之修正作業。
議題 9	【郭翡玉前副主委】國土永續發展	（採納或修正後採納）已參酌意見

	目標應回應國際趨勢（如淨零排放政策）及社會面向變化（如高齡化、少子化及居住正義等），且應評估人口結構改變對空間需求之影響，以及 AI 科技技術如何改變產業與生活型態，以因應社會轉型。	並納入於第 2 輪工作會議中，與業務單位各窗口一併討論修正各目標文字。 有關取消產業用地總量數值之論述，可採納發言意見所提之「國際競爭力」、「產業快速變動」等緣由，使論述邏輯更完整。 因應高齡少子化，應強化對人口結構改變之對策，例如應更嚴謹檢視「既有發展地區」之開發情形，而非盲目擴張。 另針對 AI 與科技力，應考量 AI 如何改變生活形態（如虛擬空間對實體空間之影響），並於目標中調整關於「集約」之描述，改為強調「有序引導」。
議題 18	【郭翡玉前副主委】考量民眾與公民團體普遍重視既有權益保障與公平正義問題，該問題對於國土計畫之推動具重大影響，惟本次所提全國國土計畫通盤檢討之 3 大重點並未著重說明，建議再予補強。	採納或修正後採納）相關回饋機制因現階段尚缺乏可賦予其權限之明確法源依據，故歸納為中長期規劃事項，而本案議題 18 已在研議相關因應策略。而本次通盤檢討三大重點係依急迫性（國際趨勢與修法需求）、行政量能及部門與地方需求等面向優先檢討，故暫不納入該項回饋機制議題。
議題 22	【郭翡玉前副主委】相較於計畫預算，國土資源更為有限且不可逆，建議各部會應提出各該空間發展策略及計畫（如交通、農業、產業、能源），並透過國土計畫平台與內政部及其他部會協調整合，以提升資源配置效率與政策一致性。	（採納或修正後採納）本署刻辦理「建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案，建立跨部會溝通與協作平台，後續將藉由該平台協助各部會依據各該政策，提出空間需求及需與國土計畫對接事項，以利事先協調整合，可回應此發言意見。
議題 22	【內政部國土管理署 陳繼鳴前副署長】日本的國土計畫係由內閣層級主導，而我國則係由內政部辦理，跨部會協調難度較高。建議應建立先期溝通機制，並請各部會應定期以政策白皮書形式提出空間發展構想，當各部會有土地使用需求時，應於規劃階段先與國土計畫主管機關及各部門溝通，以減少土地競合及衝突問題。	（採納或修正後採納）本署刻辦理「建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案，建立跨部會溝通與協作平台，後續將藉由該平台協助各部會依據各該政策，提出空間需求及需與國土計畫對接事項，以利事先協調整合，可回應此發言意見。
議題 11	【內政部國土管理署 陳繼鳴前副署長】過去許多工業區土地採「賣斷	（採納或修正後採納）針對閒置土地再利用，本案已就「既有發展地

	制」，產業轉型後因土地非屬公有而難以再利用，目前科學園區土地係採租賃制，得評估後續閒置土地再利用方式。另針對農地資源，應持續與農業部溝通，並參考國外（如美國、日本）經驗，依農地區位與條件進行科學分類，而非僅為劃設而劃設。	區」進行定位，建議縣市於提出新增城鄉發展空間前，應先檢視既有發展型態是否符合聰明成長、聰明收縮或淨零等新興理念，進行必要之發展再定位；並須說明既有發展地區已無調整空間，確有新增發展需求（可設立指標如「城鄉發展密度變化率、再開發比例、都市擴張碳排強度、棕地再利用率」等，做為評估發展是否符合聰明成長或聰明收縮之基準）。而針對農地資源之劃設與分類，本案已有提出農業發展地區各分類劃設原則之調整建議，已可回應此發言意見。
議題 21	【內政部國土管理署 陳繼鳴前副署長】建議再予檢視鄉村地區整體規劃、鄉村地區計畫及農村再生計畫之關聯，與其於原住民族地區及偏鄉地區之執行現況，作為後續通盤檢討之參考。	（採納或修正後採納）本案已就鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫進行界定，另就鄉規/鄉計之優先推動方向，現行制度已提出可優先針對已完成農村再生計畫之地區先行辦理，各類計畫之間已有考量應相互對接整合。
-	【內政部國土管理署 陳繼鳴前副署長】過去辦理全國國土計畫所設定之預測基礎已與現況不同，如低生育率、戰略用水問題等，對於未來國土發展具重大影響，須於後續辦理全國國土計畫通盤檢討作業時，與各部會共享相關資訊及數據，並配合修正，以確保國土空間規劃符合實際現況及需求。	（納入後續政策參考）此發言意見非屬本案重點工項範疇，且下一版全國國土計畫即同步更新第二章「發展現況與課題」，可於該次修正一併納入檢討。本案後續可將此意見列為全國國土計畫通盤檢討之附帶建議，供後續版本更新參考。
議題 9	【內政部國土管理署 陳繼鳴前副署長】本次所提國土永續發展目標之部分用詞請再評估酌修，例如「共安」一詞非屬通用詞彙，「共好」目標之「居住正義」、「醫療資源公平」等詞則應回歸目的事業主管機關之專業定義，避免用詞不明確而造成誤會。	（採納或修正後採納）將原針對未來國土發展願景所訂之「共安、共榮、共好：建構安全宜居、永續發展的幸福國土」，修正為「韌性、共榮、共好：建構安全宜居、永續發展的幸福國土」。並已參酌意見納入於第 2 輪工作會議中，與業務單位各窗口一併討論修正各目標文字。
議題 9	【國立臺灣海洋大學海洋事務及資源管理研究所 邱文彥教授】歐盟已通過《自然復育法》，設定於 2030 年前達成復育 20%陸海域之目標，於 2050 年前達成復育所有受損環境之目標，建議因應國際趨勢，將	（採納或修正後採納）已參酌意見並納入於第 2 輪工作會議中，與業務單位各窗口一併討論修正各目標文字。

	「維護生物多樣性」納入國土永續發展目標中。	
-	【國立臺灣海洋大學海洋事務及資源管理研究所 邱文彥教授】國土計畫制度推動過程中，常有建設發展需求與國土保育競合而須辦理部會協調之情形，國土計畫法第 17 條已訂有部門空間發展策略或計畫競合之協調機制，惟實際召開行政院國土計畫審議會時，主持人及各部會出席人員大多非為首長，其協調代表性與決策權限不足，難以有效處理前開競合問題。建議參考環境基本法第 29 條之精神，提升國土計畫協調機制之行政位階，並比照國家永續發展委員會，由行政院院長擔任召集人，以順利推動及完善國土計畫部門協調機制。	（採納或修正後採納）此意見雖無直接對應本案議題，惟考量其涉及國土計畫法第 17 條執行之會議、組成成員之行政層級調整等問題，國土署後續將參考此意見提供相關建議予行政院參考。
議題 8	【國立臺灣海洋大學海洋事務及資源管理研究所 邱文彥教授】有關海域與陸域空間管理，建議不應因行政權責而分由不同單位辦理，建議由海洋委員會負責海域空間之實質規劃，並將該規劃結果整合納入至全國國土計畫中，以維持國家整體空間治理政策之一致性。	（採納或修正後採納）發言意見符合國土署現行政策方向，本案將依循既有政策架構推動，原則上不作大幅調整。建議國土署針對議題 8 之「海陸分治」相關用詞修正為「海陸統合管理」，強調該議題與發言意見之理念一致，但其於行政權責上仍維持分工。
-	【國立臺灣海洋大學海洋事務及資源管理研究所 邱文彥教授】有關國土規劃專業人才之培育，建議將國土計畫相關內容納入國家考試科目，促使學界重視而增加教學內容。	（無直接對應本案議題）有關人才培育部分，現國土署已有其他委辦案刻正辦理中；另關於將國土計畫納入國家考試科目，涉及其他部門業務範圍，列為相關注意事項。
議題 9	【國立臺灣大學建築與城鄉研究所 林建元教授】我國國土計畫應具有國際觀且能回應國際趨勢變化，近年各國及國際企業所關注問題包含能源、安全、供應鏈及地緣政治等，應納入全國國土計畫中加以研議。	（採納或修正後採納）已參酌意見並納入於第 2 輪工作會議中，與業務單位各窗口一併討論修正各目標文字。
議題 9	【國立臺灣大學建築與城鄉研究所 林建元教授】我國於 2022 年已進入超高齡社會，惟既有都市計畫及公共設施設計仍多停留於舊時代思維，以醫療設施之設置數量及區位作為解決高齡人口問題之解方，而	（採納或修正後採納）已參酌意見並納入於第 2 輪工作會議中，與業務單位各窗口一併討論修正各目標文字。

	較少考量如何提升健康高齡者之生活品質，建議未來國土規劃應朝向建構健康之社會生活環境，並檢討土地使用管制規定，以回應高齡者生活需求。	
議題 9	【國立臺灣大學建築與城鄉研究所林建元教授】考量近年來數位科技與 AI 技術發展，改變了社交、工作及生活形態，惟既有空間存量（如建築、公共設施、都市及鄉村空間配置等）多為依過去舊有使用需求所設計之產物，未來國土規劃應思考如何將新科技價值與新生活模式融入至既有空間存量。	（採納或修正後採納）已參酌意見並納入於第 2 輪工作會議中，與業務單位各窗口一併討論修正各目標文字。
議題 11	【內政部國土管理署城鄉發展分署林秉勳分署長】未來發展地區應於開發條件明確下才給予發展空間（如基礎設施到位、產業需求具體等），避免土地炒作情形，並且應以明確成長管理機制來引導城鄉發展地區第 2 類之 3 劃設。另對於各直轄市、縣（市）政府所提之因地制宜國土功能分區劃設需求，應彙整個案情形以逐步形成通案處理模式。	（採納或修正後採納）本案目前研擬之「新增城鄉發展地區檢討原則」已有回應此發言意見。而有關未來發展地區與城 2-3 之關係，未來新增之城 2-3 範圍，原則應位屬未來發展地區；並考量後續直轄市、縣（市）政府辦理各該國土計畫通盤檢討作業時，將併同檢送計畫書及國土功能分區圖予本部審議，未來新增之城 2-3 原則應透過辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時劃設。
議題 22	【內政部國土管理署城鄉發展分署林秉勳分署長】目前國土計畫之挑戰在於各部會對於中長期之空間發展需求或設施選址條件不夠明確，建議各部會主動提出各該部門空間發展具體策略，俾國土計畫達成其協調合作及資源整合之功能。	（採納或修正後採納）本署刻辦理「建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案，建立跨部會溝通與協作平台，後續將藉由該平台協助各部會依據各該政策，提出空間需求及需與國土計畫對接事項，以利事先協調整合，可回應此發言意見。
議題 21	【內政部國土管理署城鄉發展分署林秉勳分署長】全國國土計畫應對於鄉村地區計畫提出更完整之指導原則、示範計畫與補助機制，並清楚界定其定位及功能，以協助直轄市、縣（市）政府落實鄉村地區治理，以及實際回應地方民眾之生活及發展需求。	（採納或修正後採納）國土署已有對於鄉村地區提出相關指導原則、示範計畫與補助機制，以協助地方政府推動落實；本案亦針對鄉村地區計畫之定位與功能持續研析與探討，作為後續鄉村治理與規劃推動依據。
議題 23	【內政部國土管理署城鄉發展分署林秉勳分署長】就氣候變遷部分，本部於 107 年公告實施之全國國土	（採納或修正後採納）本案已提出部分氣候變遷減緩策略之建議，得以初步回應。惟詳細內容之深化與

	計畫較著重於調適策略，為因應國家淨零排放目標，後續辦理全國國土計畫通盤檢討時應納入減緩策略。	修正，建議應於國土署另行委辦之「國土計畫因應氣候變遷之風險評估及策略建議」案中進行更完整之研析，並應於該案中針對全國國土計畫「氣候變遷調適策略及國土防災策略」專章之章節及內容調整建議中充分回應，以利後續納入全國國土計畫通盤檢討之修正作業。
議題 9	【內政部國土管理署城鄉發展分署林秉勳分署長】有關本次所提之國土永續發展目標，建議如下： （一）有關面向一之目標 1，將涉及流域治理之目標內容弱化，考量流域為國土規劃之重要空間單元，建議保留該目標，或提出該目標之調整內容及轉進策略。	（採納或修正後採納）已參酌意見並納入於第 2 輪工作會議中，與業務單位各窗口一併討論修正各目標文字。
	（二）有關面向一之目標 5，考量國家生態綠網為目前農業部積極推動之重要政策，且經國家永續發展委員會多次討論，建議國土永續發展目標與前開政策內容連結，並釐清國家生態綠網與國土保育地區、國土保育軸帶之空間關聯與功能定位，作為後續規劃與管制參考。	（採納或修正後採納）已參酌意見並納入於第 2 輪工作會議中，與業務單位各窗口一併討論修正各目標文字。
	（三）有關面向二之目標 1 及目標 2，支持本次所提國土永續目標內容對應智慧經濟與 AI 產業發展，並建議整合納入數位基礎設施、綠電供應與創新聚落相關內容，惟不應過度強調單一產業，仍須兼顧其他公共設施及建設之發展需求。	（採納或修正後採納）已參酌意見並納入於第 2 輪工作會議中，與業務單位各窗口一併討論修正各目標文字。
	（四）有關面向三之目標 2 及目標 3，考量都會區域及特定區域計畫為重要跨域整合治理法定計畫工具，似無法以新目標內容取代。另有關原鄉空間規劃與自主治理，宜先界定規劃與自主之前提要件。	（採納或修正後採納）考量都會區域及特定區域計畫並非本次通檢重點，但仍為跨域整合治理之重要法定計畫工具。故仍保留該項目標，惟目標文字不再強調都會區域及特定區域計畫，而是轉為強調「跨域治理」之概念。
-	【國家發展委員會】為落實總統所提「均衡台灣」施政理念，將臺灣	（採納或修正後採納）此意見雖於本案議題無直接相關，國土署後續於辦理全國國土計畫通盤檢討規劃

	劃分為六大區域產業及生活圈，以產業帶動區域發展，並整合供水、供電、居住、教育、醫療、文化、交通旅宿、生活購物及淨零廢棄物等配套措施與基礎建設，加速區域平衡發展。後續辦理全國國土計畫通盤檢討時，應將前開政策內容納入國土永續發展目標，並作為國土空間發展策略之重要參考。	過程，亦將研議納入當前國家發展趨勢及重大政策，並持續與國家發展委員會等相關部會協調合作；另亦將配合農業部推動農地利用綜合規劃計畫期程，持續研議該計畫與國土計畫之對接方式。 而國發會已推動並經行政院核定之「六大區域產業及生活圈」計畫，相關計畫實務上已先行指認發展區位，使國土計畫於一定程度上需配合其規劃內容。因此，建議國土署於研議國土計畫法第 17 條協調機制時，應正視該「經濟導向」優於「規劃導向」之現狀，並於後續推行辦法中尋求平衡。
議題 22	【農業部】建議各部會提出明確之中長期發展需求預測，以避免因政策變動而大幅調整開發區位。	（採納或修正後採納）本署刻辦理「建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案，建立跨部會溝通與協作平台，後續將藉由該平台協助各部會依據各該政策，提出空間需求及需與國土計畫對接事項，以利事先協調整合，可回應此發言意見。
議題 17	【農業部】建議建立各行政層級之協調機制，如有重大建設（如科學園區）開發需求時，應先由地方政府協調，次由中央部會協商，再由行政院裁決，而非跳過前期協調及協商程序，直接由行政院拍板定案，以避免部分單位（如農業部）缺乏表達意見之機會。	（採納或修正後採納）針對各部門計畫之空間競合處理方式，國土署將納入全國國土計畫通盤檢討訂定指導原則，並據以檢討調整國土功能分區及其分類之劃設順序，後續各直轄市、縣（市）政府辦理各該國土計畫及國土功能分區圖通盤檢討時，亦應符合前開指導原則。有關前開部門計畫空間競合處理方式之優先順序如下： 1.以尊重既有合法使用為優先。 2.以有法源依據為原則。 3.以行政層級作為判釋。 另縣市國土計畫如欲新增城 2-3 案件，本應經各級國審會審議，審議時將邀相關部會參加。
-	【農業部】目前農業部已核定 15 個直轄市、縣（市）之農地利用綜合規劃計畫，作為農業部門之空間計畫基礎。未來將持續推動鄉鎮層級之農業空間計畫，以銜接國土計畫	（採納或修正後採納）此意見雖與本案議題無直接相關，仍建議國土署後續於辦理全國國土計畫通盤檢討規劃過程，應研議納入當前國家發展趨勢及重大政策，並持續與國家發展委員會等相關部會協調合

	之鄉村地區計畫。	作；另亦將配合農業部推動農地利用綜合規劃計畫期程，持續研議該計畫與國土計畫之對接方式。
-	【經濟部】考量產業用地需求變化快速，小型產業園區或零星土地開發有其必要性，不應一律排斥。	（採納或修正後採納）此意見與本案議題無直接相關，與國土署刻辦理「建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案較相關，該案嘗試建立跨部會溝通與協作平台，並藉由該平台協助各部會提出需與國土計畫對接事項，經濟部如基於產業整體需求，有小型產業園區或小面積零星產業用地開發之需要，請經濟部提供產業用地整體供給政策，以及具體需求區位或開發條件，俾國土署納入部門空間發展策略形成上位指導，並作為國土功能分區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之檢討調整依據。
議題 17	【經濟部】支持直轄市、縣（市）政府有新增劃設城鄉發展地區第 2 類之 3 之彈性，並建議於全國國土計畫訂定其明確劃設原則，以因應 5 年內之具體發展需求。另針對 107 年公告實施全國國土計畫所訂定之 3,311 公頃新增產業用地總量，應檢討其合理性，並於全球供應鏈重組背景下重新評估該總量是否足以支持我國產業發展。	（採納或修正後採納）本案已針對城 2-3 之劃設原則與定位進行調整與精進，可回應此發言意見。
議題 9	【經濟部】水利署持續辦理流域綜合治理、臺灣各區水資源經理基本計畫及各項治水計畫，未來亦將持續因應氣候變遷影響及社經環境變化，進行滾動檢討調整，並嘗試以流域為單元整合發展，結合最新災害風險與土地利用規劃資訊，例如每 5 年檢討一次的水資源經理基本計畫，水利署嘗試透過水流域推動小組，整合水、電、產業、生活等內容進行規劃，後續如有具體成果將提供予國土管理署參考。	（採納或修正後採納）已參酌意見並納入於第 2 輪工作會議中，與業務單位各窗口一併討論修正各目標文字。 另國土署刻辦理「建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案，透過建立跨部會溝通與協作平台，協助各部會提出需與國土計畫對接事項，並持續進行整合研議與跨部會討論，並評估納入全國國土計畫檢討調整。
議題 9	【地球公民基金會 黃子芸研究專員】支持將「維護生物多樣性」納入國土永續發展目標中，建議可參考 2022 年聯合國生物多樣性大會所通過《昆明—蒙特婁全球生物多樣	（採納或修正後採納）已參酌意見並納入於第 2 輪工作會議中，與業務單位各窗口一併討論修正各目標文字。

	性框架》之長期目標及行動目標。	
-	【地球公民基金會 黃子芸研究專員】目前國土管理署另有辦理「建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案，就國土計畫部門空間策略內容進行研議，該案曾辦理一場工作坊，與各部會代表討論及指認國土計畫重點關注議題。該案與本案「推動國土計畫重要議題之政策方向、落實策略及後續精進機制」委託專業服務案之關係及差異為何，請國土管理署補充說明。	（無直接對應本案議題）本案「推動國土計畫重要議題之政策方向、落實策略及後續精進機制」委託專業服務案屬全國國土計畫通盤檢討先期規劃之核心推動主軸，協助本署研議各項短、中、長期需檢討精進事項，而「建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案（以下簡稱部門案），主責建立中央部會夥伴關係，包含成立部門夥伴工作圈、研議部門參與國土計畫之程序與方式，並蒐整部會關心之空間規劃議題。針對部門案操作過程中蒐集之部會重要資訊，包含涉及全國國土計畫不同章節之內容建議，將適當回饋予本案納入研析；至本案針對各項議題所提建議辦理方向，如涉及跨部會執行或應遵循事，將提供部門案評估納入部門夥伴工作圈之活動設計。兩案雖定位不同但相互呼應。
議題 9	【地球公民基金會 黃子芸研究專員】建議後續辦理全國國土計畫通盤檢討時，可評估結合數位孿生技術及智慧國土政策。	（採納或修正後採納）已參酌意見並納入於第 2 輪工作會議中，與業務單位各窗口一併討論修正各目標文字。
議題 11	【地球公民基金會 黃子芸研究專員】針對新增產業用地及城鄉發展地區之總量，其訂定過程及相關資料應公開討論且透明，而非僅呈現最終公告數值。	（採納或修正後採納）本案已建議於全國尺度下，不再訂定「城鄉發展總量」明確數值，並訂定「檢討原則」作為檢核新增城鄉發展地區適宜性之依據。前開內容將持續透過相關會議、活動等適當方式與各界溝通討論，並適時公開於國土署網站。
議題 17	【地球公民基金會 黃子芸研究專員】依 107 年公告實施之全國國土計畫指導，經劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3 範圍，應於直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時檢視開發情形，如未辦理開發則應依通案劃設條件調整為適當國土功能分區及其分類。前開制度於實際執行時，是否可確保未開發之城鄉發展地區第 2 類之 3 能確實退場並調整	（採納或修正後採納）有關未於期限內辦理開發之城 2-3 案件，內政部國土計畫審議會於現階段審議各直轄市、縣（市）國土功能分區圖時，已於審議決議提醒各直轄市、縣（市）政府應於各該國土計畫通盤檢討時檢視開發情形並為劃設適當國土功能分區及其分類，後續審議各直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時亦將嚴格把關；又依內政

	為適當國土功能分區極其分類；又針對已通過環境影響評估但長期未完成開發之城鄉發展地區第 2 類之 2 案件，建議訂定明確的檢核標準及退場機制，使其能檢討調整為其他適當國土功能分區及其分類。	部訂定「國土計畫土地使用管制規則（草案）」第 7 條規定，城 2-3 於未完成開發前，原則僅能從事公共設施等使用。有關城 2-2 退場機制，如原核准興辦事業計畫性質變更，或原許可開發計畫或原核准計畫經廢止或失效力者，應依國土計畫法第 15 條第 3 項或第 22 條第 2 項規定檢討變更國土功能分區及其分類，且依管制規則（草案）第 6 條規定，前開情形之城 2-2 於完成檢討變更前，僅能維持廢止或失其效力時之土地使用現狀，不得申請新使用項目。
議題 11	【地球公民基金會 黃子芸研究專員】建議制訂新增城鄉發展地區之開發回饋或補償相關機制，並於審議個案時檢視其回饋或補償措施之合理性，以確保其外部成本內部化。	（採納或修正後採納）第 1 版國土功能分區圖公告後，如需地機關有新增城鄉發展地區之需求，原則應由直轄市、縣（市）政府依各級國土計畫指導，調整劃設為城 2-3。依 107 年公告實施之全國國土計畫指導，城 2-3 應循新訂或擴大都市計畫法定程序，或國土計畫之使用許可程序辦理開發；又都市計畫法及國土計畫法針對前開開發方式均訂有負擔開發義務之規範（如使用許可之國土保育費及開發影響費）。另本案亦有針對新增城鄉發展地區之條件予以建議，包含：（1）所提區位應符合大眾運輸導向發展（TOD），位於高鐵、臺鐵、捷運、轉運站一定範圍內，並保留依場站等級調整之空間、（2）公共設施或公用設備之配合情形，縣市應提出公共設施供給能力評估，說明公共設施或公用設備之供給量能、財務配套與推動時程，或可進而將公共設施類型區分類別，分別進行容量評估與服務績效作為調整基礎等，以上皆是針對新增城鄉發展地區開發之外部成本內部化理念。
議題 16	【地球公民基金會 黃子芸研究專員】有關直轄市、縣（市）政府於國土功能分區繪製階段所提之農地業發展地區劃設疑義及相關爭議，請農業部及國土管理署補充說明農	（採納或修正後採納）針對農地資源之劃設與分類，本案已有提出農業發展地區各分類劃設原則之調整建議，已可回應此發言意見。

	業發展地區第 1 類及第 2 類差異、具體農業政策方向及相關處理對策。	
-	【地球公民基金會 黃子芸研究專員】地球公民基金會持續關注農地違章工廠或零星農地變更問題，建議可建立「工業區（群聚地區）內外土地交換」機制，促使農地工廠移至工業區內，以改善農地破碎情形。	（納入後續政策參考）此意見與本案議題無直接相關，且土地交換涉及《國有財產法》之地權問題，觸及土地共有、地權分配等具爭議且難以處理之難題，應無法於本次通盤檢討之短期作業中給出解方，建議列為後續相關注意事項。
議題 22	【地球公民基金會 黃子芸研究專員】目前氣候變遷、公正轉型等政策是由行政院層級之各委員會負責，如何將各該委員會所決議之內容空間化，並納入國土規劃中，為國土計畫之重要責任。	（採納或修正後採納）國土署將於全國國土計畫通盤檢討規劃過程，研議納入當前國家發展趨勢及重大政策，並持續與國家發展委員會等各部會協調合作。
-	【自然保育與環境資訊基金會 陳瑞賓董事長（書面意見）】目前山坡地的農牧用地，因為偏鄉人力不足，有相當多比例已退耕還林，扮演自然保育功能，必要時仍可重啟農作，成為農糧的基石之一，亦有助於因應氣候變遷。目前，已有相當多民眾願意捐出這些土地給公民團體，但是卻受到法規限制而困難重重。請問政府會願意建立什麼樣的機制來協助此事？	（無直接對應本案議題）就土地使用部分，依現行非都市土地使用管制規則，農牧用地得從事造林、苗圃等林業使用；依內政部所訂「國土計畫土地使用管制規則（草案）」，農業發展地區第 3 類亦得從事前開林業使用。至土地捐贈或委託經營涉及相關稅務問題，請洽財政部釐清。
議題 22	【自然保育與環境資訊基金會 陳瑞賓董事長（書面意見）】請問焚化爐、掩埋廠（場）、棄土廠（場）、資收場等公共設施或鄰避設施用地，會如何須先規劃、保留？	（採納或修正後採納）國土署刻辦理「建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案，建立跨部會溝通與協作平台，並藉由該平台協助各部會提出需與國土計畫對接事項，針對焚化爐、掩埋場等環保設施，將配合權管部會依政策提出需求，再由國土署整合各部會需求後，針對空間競合部分與各部會討論。
議題 4	【台灣石虎保育協會 陳祺忠專員（書面意見）】國土計畫一再延宕的原因，主要是地方政府以農民與其他民眾的權益沒有受到照顧，進行反對和抗議，主要是被劃在農業發展地區和國土保育地區的非農業利用行為沒有被保障。目前也沒有看到中央政府持續溝通和處理，那	（採納或修正後採納）內政部所訂之「國土計畫土地使用管制規則（草案）」業納入既有合法權利相關規範，無論劃設為何種國土功能分區及其分類，原依區域計畫法編定之可建築用地（例如甲種、乙種、丙種、丁種建築用地），仍得允許從事其原容許之使用項目及使

	國土計畫真的會上路嗎？	用強度，例如甲種、丙種建築用地得繼續從事住宅、零售等生活使用。 國土計畫上路與否取決於國土功能分區圖是否公告，目前國土署持續辦理國土功能分區圖審議作業，現全臺 22 個直轄市、縣（市）政府業將各該國土功能分區圖草案函報內政部，其中 18 個直轄市、縣（市）已審竣，並已有 12 個直轄市、縣（市）政府依內政部國土計畫審議會審議決議將修竣之國土功能分區圖（草案）函報內政部核定。 除完成法定工作外，國土署未來將規劃持續透過拜會（部會、縣市政府、農會團體、……）、會議、教育訓練、工作坊、網頁專區、新聞澄清等多元方式，持續進行資訊公開、傳遞正確訊息並與社會各界溝通。
-	【觀察家生態顧問有限公司 蕭逸柔副理（書面意見）】經濟部水利署提到「以流域為單元的部分來整合發展」，跟近幾年各河川分署針對不同河川溪流所做的「流域調適計畫」會有勾稽或對應討論嗎？	（無直接對應本案議題）經濟部水利署以流域為單元來整合發展，規劃以流域調適計畫成果為基礎，持續進行跨部會整合，透過循證治理強化水土林保育、水資源利用、系統性治水及水質改善等課題探討，進而提出系統性治理對策，以期達到流域永續願景。
議題 1、議題 17	【監督施政聯盟 許心欣執行長（書面意見）】國土管理署提到國土功能分區不能輕易變更，是否應該有方向性，農發、國保區不能改成城鄉發展區，但未開發的城鄉區可改成農發及國保才對！另未依野生動物重要棲息環境劃設為海洋資源區的特定都計區，應有撥亂反正的調整機制，而非完全不能變更。即往開發方向的變更應禁止，但應鼓勵往農發、國保、海保方向保育國土的變更！	（採納或修正後採納）國土計畫之核心精神在於「依計畫引導使用」，爰按國土計畫制度，國土功能分區及其分類無法個案變更，但得透過辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討及鄉村地區計畫予以檢討調整。另有關未開發之城鄉發展地區退場機制，經劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3 範圍，依 107 年公告實施之全國國土計畫指導，應於直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時檢視開發情形，如未辦理開發則應依通案劃設條件調整為適當國土功能分區及其分類；經劃設為城鄉發展地區第 2 類之 2 範圍，如原核准興辦事業計畫性質變更，或原許可開發計畫或原核准計畫經廢

		止或失效力者，則應依國土計畫法規定檢討變更為其他適當國土功能分區及其分類。
議題 1	【監督施政聯盟 許心欣執行長（書面意見）】既然國土功能分區不能輕易變更，農發一土地可以開發焚化爐嗎？既然農地只能農用，農一就不該也不能變更成焚化爐用地，土地使用分區不合的開發案，環評就不該審查！不該浪費環評委員的時間！而不是稱環評歸環評，環評只審環境影響！開發的前提應是有合乎國土功能分區的土地，而不是環評通過後再進行農地變更！	（採納或修正後採納）依內政部所訂「國土計畫土地使用管制規則（草案）」規定，除原依區域計畫法編定之甲種、乙種、丙種、丁種建築用地、遊憩用地、特定目的事業用地外，農業發展地區第 1 類不得設置一般廢棄物回收貯存及清除處理設施（含焚化爐）。惟目前尚未依國土計畫法實施管制，現行仍應依區域計畫法規定辦理土地開發案件。
議題 11	【國立臺灣大學建築與城鄉研究所江紀瑩碩士（書面意見）】臺灣已進入人口負成長的超高齡社會，面對人口縮退，因應國際學界「去成長（Degrowth)」思維，本國之全國國土計畫除了現正推動中的「轉型」，是否應考量結合「集約發展」目標，考慮在窮極各種努力（如地方創生、產業加值與轉型、創造適宜營農環境等）後，仍無力維持聚落生活可支持性時，適度引導「退場」？	（採納或修正後採納）本案目前研議方向為針對需地機關提出之新增城鄉發展地區需求，建議應優先檢討與再定位「既有發展地區」，並針對該區域內之閒置土地利用或轉型可行性進行評估。於確認「既有發展地區」已無調整空間後，再考量擴大新增城鄉發展用地。

三、第二場專家學者座談會辦理情形與成果

本次座談會為「全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會」中之第 2 場會議，主題為「產業轉型趨勢下之成長管理策略與城鄉發展地區劃設條件調整方向」。本場次主要目的為針對國家整體產業發展趨勢，對成長管理策略之調整方向進行充分交流與深入探討。

期望藉由本次座談會，廣泛徵詢與會專家學者及列席機關之意見，以確認：（一）取消訂定「城鄉發展總量」明確數值，改以「檢討原則」作為檢核新增城鄉發展地區之適宜性；（二）目前所提之 6 項新增城鄉發展地區檢討原則，以及未來發展地區定位及指認原則調整方向之妥適性。最終目的為蒐集並整合各方意見，精進各項議題之處理對策，並促進跨領域合作與溝通，作為後續全國國土計畫檢討調整之共識基礎。

(一)時間：115 年 1 月 29 日（星期四）上午 9 時

(二)地點：集思交通部國際會議中心 202 會議室（臺北市中正區杭州南路一段 24 號 2 樓）

(三)議程：

表 4.1.4 第二場專家學者座談會議程表

時間	議程	主席/報告人
8:30-9:00 （30 分鐘）	報到	
9:00-9:05 （5 分鐘）	開幕致詞	內政部國土管理署 歐主任秘書正興
9:05-9:20 （15 分鐘）	討論議題說明	國立成功大學都市計劃學系 鄭皓騰副教授
9:20-10:40 （80 分鐘）	專家學者座談	主持人： ● 內政部國土管理署 廖文弘組長 ● 國立成功大學都市計劃學系 張學聖教授 與談人： ● 新北市政府 邱敬斌秘書長 ● 桃園市政府都市發展局 江南志局長 ● 國立臺灣大學建築與城鄉研究所 陳良治教授 ● 國立臺北大學都市計劃研究所 張容瑛副教授 ● 鼎漢國際工程顧問股份有限公司 吳清如副總經理
10:40-10:50	中場休息	
10:50-12:00 （70 分鐘）	綜合討論	主持人： ● 內政部國土管理署 廖文弘組長 ● 國立成功大學都市計劃學系 張學聖教授 流程： 1.邀請關鍵部會（國家科學及技術委員會、經濟部）就討論事項發言。 2.開放現場與會人員發言及提問，並就現場及線上所提意見進行回應交流。

時間	議程	主席/報告人
		3.意見總結。 ※會議當天將提供 QR code 或連結予現場及線上與會人員填寫意見及提問。
12:00	閉幕	

(四)討論議題

1. 議題一：成長管理策略調整方向

說明：

因應全球趨勢，近年來產業發展需求變化快速，對於產業用地供給方式產生更具彈性之需求。然而，107 年公告實施之全國國土計畫所提出的成長管理策略，特別是產業用地供給係以「總量控管」，已逐漸難以回應現今產業升級、投資時程壓力及跨區域設廠布局情形。鑑此，國土空間發展之成長管理策略有必要從更貼近現況的角度重新檢視，並依據產業發展趨勢、部門政策目標與城鄉空間變化需求，調整相關策略內容，使其更具彈性。前開調整建議，分為以下 3 點進行說明：

(1) 成長管理下各類城鄉發展用地之定位

A. 既有發展地區：即已發展地區。應強化檢視其既有開發空間效率與潛力，確認是否符合聰明成長或聰明收縮等理念。

B. 新增城鄉發展地區：應為未來 5 年內之發展區，具明確開發計畫、重大建設或具備城鄉發展需求之儲備用地。

C. 未來發展地區：基於縣市空間發展願景及區位，所擘劃之長期（6 至 20 年）規劃構想。

(2) 城鄉發展總量檢討原則

考量產業發展與政策情勢變動快速，總量難以事先精準預測，且跨區域產業與重大建設布局差異大，同一套數值框架難以因應區域差異性；再者，既有發展地區存在低效利用問題，若訂定僵化總量限制反而不利盤整既有發展土地，故建議**不再訂定「城鄉發展總量數值」**。

A. 全國國土計畫不訂定「城鄉發展總量數值」，但針對縣市政府提出之新增城鄉發展地區，應符合以下 6 項檢討原則：

(A)針對「既有發展地區」之發展檢討與再定位：確認「既有發展地區」已無調整空間，確實有新增城鄉發展空間需求。

(B)應符合部門空間發展策略之指導：應與中央部會之部門空間發展策略保持一致，並整合部門提出之區位、容受力與發展需求。

(C)城鄉空間發展趨勢情形：符合中央、地方既有空間發展計畫或國家重大建設，並應配合大眾運輸導向發展（TOD）。

(D)因應社會經濟變遷之城鄉發展用地供需情形：土地需求應分項推估，並考量就業密度、建築類型，再轉換為用地需求量。

(E)資源供給能力及環境容受力情形：新增城鄉發展地區不得位於國土保育地區第 1 類、農業發展地區第 1 類及環境敏感地區等；並可分別針對環境限制面、基礎設施面、氣候韌性面，說明設施與資源之容受力狀況。

(F)公共設施或公用設備之配合情形：應提出公共設施供給能力評估、財務配套與推動時程。

B. 針對符合中央或地方既有空間發展計畫或國家重大建設之設施範圍（蛋黃區），及其周邊一併納入新增城鄉發展地區之必要範圍（蛋白區），其規模檢核方式如下：

(A)蛋黃區應以各目的事業主管機關所指認之實際需求範圍（面積）為基礎，該範圍得依目的事業主管機關實際需求包含多元機能或分散多處，即 1 處新增城鄉發展地區內可能包含多個蛋黃區。

(B)蛋白區應按前述目的事業主管機關所指認之需求範圍（面積），推估其衍生之居住人口與活動人口數量，並參考基本居住水準、都市計畫通盤檢討辦法、非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點等相關規定，據以推估所需之住宅、商業及公共設施用地面積，作為新增城鄉發展地區規模檢核之依據。

(C)後續全國國土計畫將就前開規模檢核方式訂定指導原則，至相關具體規範與技術細節，擬另訂於其他行政規則或適當之政策文件中。

(D)直轄市、縣（市）政府於後續辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時，應審慎考量自身之行政執行、財政負擔、整體推動量能，以及先前劃設城鄉發展地區第 2 類之 3 案件開發情形，以具備開發可行性為原則，核實提出新增城鄉發展地區之數量及規模。

(3) 未來發展地區之定位、指認原則調整

未來發展地區屬於「構想性規劃」、「規劃過程」之定位，其乃基於直轄市、縣（市）空間發展願景，考量直轄市、縣（市）原本的空間結構、資源條件特質、再加上容受力的討論後，所擘劃 6 至 20 年的長期發展願景。功能在於協助直轄市、縣（市）政府清楚表達中長期空間規劃發展構想，並引導合理之城鄉發展模式。係獨立於功能分區外之「重疊分區」，非屬立即開發之短期城鄉發展儲備用地。基於前述定位，未來發展地區之指認原則建議調整如下：

A. 潛力面條件：需符合中央或地方既有空間發展計畫或經行政院核定之國家重大建設（涉及國家層級的重大能源、交通、國防）計畫及其必要範圍，並經內政部國土計畫審議會邀集相關目的事業主管機關審查確認。

B. 限制面條件：不得位於國土保育地區第 1 類、農業發展地區第 1 類及環境敏感地區等。

討論事項：

(1)城鄉發展總量及用地檢討原則可否因應部會政策需求？

A. 下一版全國國土計畫建議取消「城鄉發展總量」明確數值，改以「檢討原則」作為檢核新增城鄉發展地區適宜性之依據，該方式是否能更貼近各部會政策推動，以及重大建設規劃之時程與空間需求？

B. 目前研擬之 6 項新增城鄉發展地區檢討原則是否明確且具可執行性？

C. 有關新增城鄉發展地區之規模檢核方式，是否有助於各部會及直轄市、縣（市）政府研擬及審核未來新增城鄉發展地區範圍及其合理性？

(2)未來發展地區之定位及指認原則調整方向是否妥適？

A. 1.考量後續直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時，原則將一併檢討調整國土功能分區圖，直轄市、縣(市)政府如有新增城鄉發展需求，得直接依國土功能分區劃設條件劃設城鄉發展地區第 2 類之 3。未來發展地區將僅作為中長期構想，不作為調整劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3 之依據，該定位可否因應各部會政策推動及地方發展之需求？

B. 2.未來發展地區指認原則之潛力面及限制面條件可否回應縣市空間發展願景？

2. 議題二：城鄉發展地區劃設條件調整方向

說明：

考量下一版全國國土計畫原則將於第 1 版國土功能分區圖公告後再公告實施，爰後續國土功能分區劃設條件之調整，將以前開國土功能分區圖成果為基礎。因應成長管理策略調整方向，城鄉發展地區劃設條件之調整方向如下：

(1)城鄉發展地區第 1 類：

非屬國土保育地區第 4 類及農業發展地區第 5 類範圍之都市計畫土地（無調整）。

(2)城鄉發展地區第 2 類：

A. 城鄉發展地區第 2 類之 1：

(A)定位：非都市計畫土地內，現況具有城鄉發展性質之地區。

(B)劃設條件調整方向:除已劃設為城鄉發展地區第 2 類之 1 範圍外，屬原依區域計畫法編定之甲種、丙種建築用地，有明顯聚集形成完整或連續村落之地區，且經直轄市、縣(市)國土計畫或鄉村地區計畫提出規劃構想者，得予劃入。

B. 城鄉發展地區第 2 類之 2：

(A)定位：非都市計畫土地內，具過渡性城鄉發展性質之地區。

(B)劃設條件調整方向:維持目前劃設條件，原則不再新增劃設城鄉發展地區第 2 類之 2。

C. 城鄉發展地區第 2 類之 3：

(A)定位：非都市計畫土地內，5 年內已有具體開發計畫，具未來城鄉

發展性質之地區。

(B)劃設條件調整方向：經審議符合「新增城鄉發展地區檢討原則」者，該原則如下：

a.針對「既有發展地區」之發展檢討與再定位：確認「既有發展地區」已無調整空間，確實有新增城鄉發展空間需求。

b.應符合部門空間發展策略之指導：應與中央部會之部門空間發展策略保持一致，並整合部門提出之區位、容受力與發展需求。

c.城鄉空間發展趨勢情形：符合中央、地方既有空間發展計畫或國家重大建設，並應配合大眾運輸導向發展（TOD）。

d.因應社會經濟變遷之城鄉發展用地供需情形：土地需求應分項推估，並考量就業密度、建築類型，再轉換為用地需求量。

e.資源供給能力及環境容受力情形：新增城鄉發展地區不得位於國土保育地區第 1 類、農業發展地區第 1 類及環境敏感地區等；並可分別針對環境限制面、基礎設施面、氣候韌性面，說明設施與資源之容受力狀況。

f.公共設施或公用設備之配合情形：應提出公共設施供給能力評估、財務配套與推動時程。

(3)城鄉發展地區第 3 類：

原住民族土地範圍內屬城鄉發展性質之鄉村聚落（原則無調整，後續擬刪除及調整涉及區域計畫法相關文字）。

表 4.1.5 107 年公告實施全國國土計畫所定之城鄉發展地區劃設條件及本次所提之城鄉發展地區劃設條件調整方向比較表

分區分類	107 年劃設條件	本次建議調整方向
城鄉發展地區第 1 類	非屬國土保育地區第 4 類及農業發展地區第 5 類範圍之都市計畫土地。	無調整。
城鄉發展地區第 2 類之 1	1.原依區域計畫法劃定之工業區。 2.原依區域計畫法劃定之鄉村區，符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展地區： (1)位於都市計畫地區（都市發展率達一定比例以上)周邊相距一定距離內者。 (2)非農業活動人口達一定比例或人口密度較高者。 (3)符合都市計畫法規定應擬定鄉街計畫者。 3.原依區域計畫法劃定之特定專用區達一定面積規模以上，且具有城鄉發展性質者。 4.位於前 1、2、3 範圍內之零星土地，得一併予以劃入。	1.屬非都市計畫土地內，現況具有城鄉發展性質之地區。 2.除已劃設為城鄉發展地區第 2 類之 1 範圍外，屬原依區域計畫法編定之甲種、丙種建築用地，有明顯聚集形成完整或連續村落之地區，且經直轄市、縣（市）國土計畫或鄉村地區計畫提出規劃構想者，得予劃入。
城鄉發展地區第 2 類之 2	1.核發開發許可地區（除鄉村區屬農村社區土地重劃案件者、特定專用區屬水資源設施案件者外）、屬依原獎勵投資條例同意案件或前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件，且具有城鄉發展性質者。 2.位於前開範圍內之零星土地，得一併予以劃入。	1.屬非都市計畫土地內，具過渡性城鄉發展性質之地區。 2.維持目前劃設條件，原則不再新增劃設城鄉發展地區第 2 類之 2。
城鄉發展地區第 2 類之 3	1.經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者。 2.符合直轄市、縣（市）國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃下，為因應居住或產業發展需求、提供或改善基礎公共設施、提高當地生活環境品質等原因，符合下列條件之一，得適度擴大原依區域計畫法劃定之鄉村區或工業區範圍，其範圍應儘量與既有鄉村區或工業區性質相容，避免影響當地居住或產業發展情形： (1)為居住需求者，應儘量配合當地人口發展趨勢及人口結構情形，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有鄉村區可建築土地並無閒置或可提供再利用情形。 (2)為產業需求者，應儘量與當地既有產業相容者為原則，除係配合當地產業發展趨勢，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內	1.屬非都市計畫土地內，5 年內已有具體開發計畫，具未來城鄉發展性質之地區。 2.經審議符合「新增城鄉發展地區檢討原則」者，該原則如下： (1)針對「既有發展地區」之發展檢討與再定位：確認「既有發展地區」已無調整空間，確實有新增城鄉發展空間需求。 (2)應符合部門空間發展策略之指導：應與中央部會之部門空間發展策略保持一致，並整合部門提出之區位、容受力與發展需求。 (3)城鄉空間發展趨勢情形：符合中央、地方既有空間發展計畫或國家重大建設，並應

分區分類	107 年劃設條件	本次建議調整方向
	既有工業區並無閒置或可提供再利用情形。 (3)為提供或改善基礎公共設施者，以污水處理設施、自來水、電力、電信、公園、道路、長期照護或其他必要性公共設施，且以服務當地既有鄉村區或工業區為原則。 (4)為提高當地生活環境品質者，以當地既有鄉村區居住密度高於全國標準為原則。 3.基於集約發展原則，依原區域計畫法規定取得開發許可案件或依本法取得使用許可案件，得依下列規定檢討劃設其適度擴大範圍： (1)與原開發許可計畫或使用許可計畫範圍相毗鄰，且經目的事業主管機關認定屬同一興辦事業計畫，並取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件或原則同意等意見文件。 (2)需符合各級國土計畫部門空間發展策略（計畫）之總量或區位指導。 (3)需符合各級國土計畫之空間發展及成長管理策略（計畫）指導，避免使用環境敏感地區土地。但因零星夾雜無可避免納入該等土地者，於檢討變更國土功能分區後，該零星夾雜土地依環境敏感地區土地使用指導原則使用。 4.位於前 1、2、3 範圍內之零星土地，得一併予以劃入。	配合大眾運輸導向發展（TOD）。 (4)因應社會經濟變遷之城鄉發展用地供需情形：土地需求應分項推估，並考量就業密度、建築類型，再轉換為用地需求量。 (5)資源供給能力及環境容受力情形：新增城鄉發展地區不得位於國土保育地區第 1 類、農業發展地區第 1 類及環境敏感地區等；並可分別針對環境限制面、基礎設施面、氣候韌性面，說明設施與資源之容受力狀況。 (6)公共設施或公用設備之配合情形：應提出公共設施供給能力評估、財務配套與推動時程。
城鄉發展地區第 3 類	原住民族土地範圍內原依區域計畫法劃定之鄉村區得予劃設。	原住民族土地範圍內屬城鄉發展性質之鄉村聚落。

討論事項：

(1)城鄉發展地區第 2 類之劃設條件調整方向是否符合各部會政策推動及地方發展之需求？

(2)城鄉發展地區第 1 類及第 3 類之劃設條件是否需調整？

(五)辦理成果

第二場專家學者座談會議辦理過程如圖 4.1.4 所示，各專家學者及與會單位代表之意見、簽到表彙整於附錄四。



圖 4.1.4 第二場專家學者座談會議辦理過程圖

(六)座談會之與談意見、提問及回應處理情形彙整

本場次座談會之與談意見、提問及回應處理情形彙整如表 4.1.6，意見處理納入本案各議題之方式，大致可分為以下四類：

1. 採納或修正後採納：專家學者所提意見與本案研析方向一致或已納入本案處理。
2. 不採納：專家學者所提意見與本案研析方向不一致，且前經本案討論確認目前研析成果，故暫不予納入處理。
3. 納入後續政策參考：專家學者所提意見具參考價值，惟非屬下一版全國國土計畫通盤檢討之優先處理事項，可作為國土計畫政策及制度之中長期調整方向參考。
4. 無直接對應本案議題：專家學者所提意見與本案議題範疇未直接相關，屬於其他國土計畫政策制度意見，僅供後續參考，暫無須處理。

表 4.1.6 第二場座談會意見及處理情形說明表

對應議題	發言意見	處理情形
議題 21	【新北市政府 邱敬斌秘書長】各級國土計畫內容應符合國土計畫法第 1 條所揭示之立法目的，且國土規劃核心為「空間定位」。城鎮發展應呈現城鎮樣貌，鄉村地區則應保有其鄉村特色，避免各縣市盲目追求轉型為工商或科技大縣，致使土地發展趨於同質化。	（採納或修正後採納）此發言意見與本案看法一致，相關內容已於本案就鄉村地區及鄉村地區計畫之探討中加以體現，包括應採議題導向方式研析不同地區之發展課題，並透過空間規劃強化公共設施服務水準與生活機能改善等，據以形塑符合地區特性之發展定位。
議題 18	【新北市政府 邱敬斌秘書長】部分地區因承擔國土保育責任而禁止或限制開發（如基隆市山坡地開發限制），國家於整體國土發展中取得開發利得時，應建立相應之補償與回饋機制，以照顧承擔保育責任之地區，落實空間正義。	（採納或修正後採納）考量部分地區因承擔國土保育功能而受限發展，確有必要於整體國土發展中建立相應之補償與回饋機制，以落實空間正義。目前已訂有國土保育費及影響費之收取制度，作為調節國土發展與保育責任之機制；另本案亦就小規模用地變更之回饋機制進行檢討與研析，期能逐步強化建立更完整之補償與回饋機制。
議題 11	【新北市政府 邱敬斌秘書長】現行全國國土計畫所規範之城鄉發展「總量」過於剛性，易導致各縣市為爭取發展用地而產生競逐現象，忽略既有土地之盤整與活化。後續全國國土計畫通盤檢討如不再訂定城鄉發展總量之剛性數值，各目的事業主管機關於審議時仍應具備「量」概念，作為內部判斷與審議之基礎。	（採納或修正後採納）現行城鄉發展「總量」設計過於剛性之看法與本案一致，故建議未來城鄉發展地區由「定量」改為「定性」之 6 項檢討原則，另也遵照秘書長之意見，建議除了檢討原則之外，各目的事業主管機關於審議時仍應具備「量」之概念，作為內部判斷與審議之基礎。
議題 11、議題	【新北市政府 邱敬斌秘書長】全國	（採納或修正後採納）本案在新增

17	國土計畫應明確引導城鄉發展用地之開發優先順序，建議可參考現行全國區域計畫制度，其城鄉發展之優先次序為都市計畫地區之推動都市更新地區及整體開發地區、都市計畫農業區、新訂或擴大都市計畫地區或得申請設施型使用分區變更地區、其他申請設施型使用分區變更地區。	城鄉發展地區檢討時，建議應先針對「既有發展地區」進行發展檢討與再定位，即應優先以既有發展地區進行開發，確認「既有發展地區」已無調整空間才可擴大新增城鄉發展用地。另亦有建議部門計畫競合下之國土功能分區劃設優先順序原則為：1.以尊重既有合法使用為優先；2.以有法源依據為原則；3.以行政層級作為判釋。以作為後續直轄市、縣（市）國土計畫及相關部門計畫協調與審議之共同依據。
議題 13	【新北市政府 邱敬斌秘書長】實務上產業界於投資評估階段，若土地性質（國土功能分區分類）尚未確定，通常不易投入大量資金進行具體規劃，且於開發案尚未正式形成前，計畫內容亦可能隨時調整。後續未來發展地區如不再作為劃設城鄉發展地區第 2 類之 3 依據，恐導致長期願景與短期執行間產生落差，使產業界對於未來是否得以實質開發產生疑慮。又未來發展地區若僅作為空間規劃構想及願景表述，並未與實質開發行為有法定連結，恐削弱地方政府於中長期空間發展規劃之引導性，並難以說服利害關係人或吸引產業進駐。	（採納或修正後採納）「未來發展地區」作為中長期空間發展構想，定位屬「規劃構想」，而非具體可立即轉換之開發儲備用地。本團隊建議未來發展地區與城 2-3 脫鉤，是為了避免形成「預定轉換」之制度誤解，而非否定未來發展地區作為地方中長期發展指引之功能。
議題 13	【新北市政府 邱敬斌秘書長】未來發展地區雖開發期程較長，但因土地取得相對容易、開發障礙較少，其實際開發可行性反而可能高於部分既有發展地區。倘相關法令過於限制其定位，將不利於透過通盤檢討進行彈性調整，以回應實際需求。	（採納或修正後採納）未來發展地區之制度目的並非以「開發難易度」作為判定，而是作為中長期空間發展之構想擘劃。本團隊建議強化未來發展地區與部門空間發展計畫之連結，並非限縮地方彈性，而是避免於缺乏政策支撐或整體發展之評估下，過度擴張開發構想範圍，影響國土計畫之開發量控管與分區秩序。 至於確有實際需求者，仍可依新增城鄉發展地區檢討原則指認，並透過通盤檢討機制調整。制度上保留了彈性。
議題 13	【新北市政府 邱敬斌秘書長】建議未來發展地區之規劃範疇不僅限於住宅、商業或產業用地，亦可納入	（採納或修正後採納）原則同意未來發展地區不應僅限於住宅、商業或產業用地，亦可納入具管制或保

	具管制或保育性質之地區，以強化整體空間治理之完整性。	育性質之策略構想，以強化整體空間治理。惟其呈現方式僅屬於長期空間構想之揭示，應避免與既有國土功能分區之法定定位產生混淆。
議題 11	【新北市政府 邱敬斌秘書長】針對本次座談會所提之新增城鄉發展地區 6 項檢討原則，於具體評估分析方式上仍不夠明確，是否須全數符合或僅需符合其中 1 項原則始得新增，尚待中央提出操作型定義與更明確之指引。	（採納或修正後採納）本案設計是「6 項原則全數符合」始得新增城鄉發展地區，以確保新增用地具備整體性、必要性與可行性。至於操作型定義與進一步之指標評估設計，本案已遵照研析提供進一步建議，然而後續仍需由中央主管機關於審查作業指引中，明確界定各項原則之判斷基準、資料來源、推估方法及具體之審查標準與程序。
議題 11、議題 12、議題 13	【桃園市政府都市發展局 江南志局長】國土計畫不僅包含「土地利用」，更應納入「空間發展脈絡與架構」。土地利用係支持城市發展架構與願景之手段，但若缺乏明確的空間發展架構，國土功能分區之劃設將流於形式。	（採納或修正後採納）國土計畫之核心不僅在於土地利用或國土功能分區劃設，更在於建構整體發展架構與空間秩序，此理念與本案一致。本案部分議題（如城鄉發展及成長管理計畫、宜維護農地等），即是以國土空間結構與發展策略為上位指引，透過先釐清國土空間發展架構及策略，再回應至功能分區調整原則與管制方向。
議題 11	【桃園市政府都市發展局 江南志局長】過往產業發展與公共設施配置並未整體規劃，以龍潭科學園區擴大案為例，科學園區（蛋黃區）之開發多著重於產業用地需求，卻忽略周邊地區（蛋白區）公共設施服務水準之整體配套，導致周邊地區交通壅塞及公共設施不足問題，建議納入各級國土計畫檢討調整，以利地方政府透過規劃工具處理周邊地區公共設施及相關需求建設問題。	（採納或修正後採納）此理念與本案議題 11 所提針對符合中央或地方既有空間發展計畫或國家重大建設之設施範圍（蛋黃區）及其周邊一併納入新增城鄉發展地區之必要範圍（蛋白區）之規模檢核方式相符。
議題 17	【桃園市政府都市發展局 江南志局長】現行制度下，「都市計畫農業區開發」相較「非都市土地開發」更困難且耗時，此與國土計畫所強調之「集約發展」目標有所背離。應檢討並簡化都市計畫區內之開發審議流程，以引導開發行為優先利用都市計畫區內土地。	（部分已採納、部分納入後續政策參考）本案議題 17 中已新增建議都市計畫範圍內國土功能分區檢討變更之行政程序簡化方式。使既有都市計畫區能優先承載發展需求，回應國土集約發展之政策方向。然而，有關都計農業區之審議流程與開發條件是否需進一步整體盤點與調整，則有待主管機關後續評估。

議題 21	【桃園市政府都市發展局 江南志局長】桃園市有約 4 分之 1 人口居住於非都市土地，且部分產業用地周邊已形成高密度既有聚落，惟缺乏完善公共設施服務水準。建議全國國土計畫能針對此類非都市土地既有聚落，提出明確開發或投入公共設施資源之指導。	（採納或修正後採納）依 114 年 1 月 20 日修正公布之國土計畫法第 8 條第 3 項規定，直轄市、縣（市）主管機關得研擬「鄉村地區計畫」。鄉村地區計畫之核心即在於引導政府將有限之規劃量能，優先投入於每日實際面臨公益性設施不足、生活環境品質受限，且自身缺乏改善能力之一般民眾所居住之鄉村地區，以回應其基本生活需求並改善整體生活環境品質。
議題 11	【桃園市政府都市發展局 江南志局長】「產業用地」不等同於「工業用地」，以龍潭為例，其產業用地需求大多係作為觀光相關產業使用。建議全國國土計畫於界定產業用地類型時，應保留一定彈性，以回應地方特色與多元產業型態。	（採納或修正後採納）本案新增城鄉發展地區中所指產業用地，並非僅限於工業用地，而係泛指各類符合地方發展定位之產業使用型態，並強調縣市政府於提出新增產業用地時，應具體說明產業類型、使用性質與實際需求來源，以回應地方特色與產業轉型方向。
議題 13	【桃園市政府都市發展局 江南志局長】原則上支持未來發展地區不再作為劃設城鄉發展地區第 2 類之 3 依據，惟未來發展地區仍應作為新增城鄉發展地區之區位參考依據，用以擘劃縣市未來 6 年至 20 年之空間發展願景，而非作為立即開發之用地。建議針對位於未來發展地區內外之案件，建立不同審查機制，避免土地開發零星散亂。	（採納或修正後採納）此發言意見與目前團隊觀點一致，「未來發展地區」作為中長期空間發展構想，定位屬「規劃構想」，而非具體開發儲備用地。惟有關「未來發展地區」與城 2-3 之關係，未來新增之城 2-3 範圍，原則應位屬未來發展地區；並考量後續直轄市、縣（市）政府辦理各該國土計畫通盤檢討作業時，將併同檢送計畫書及國土功能分區圖予本部審議，未來新增之城 2-3 原則應透過辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時劃設。
-	【桃園市政府都市發展局 江南志局長】內政部應儘速發布國土計畫土地使用管制規則，以利地方政府預先因應即將公告實之國土功能分區圖，並進行相關行政與規劃準備作業。	（採納或修正後採納）國土計畫土地使用管制規則條文已於 113 年 11 月完成法規會審查程序，後續將由主管機關依整體政策推動時程辦理公告。
議題 11	【國立臺灣大學建築與城鄉研究所陳良治教授】現行全國國土計畫試圖預測至 125 年之產業用地需求，並據以訂定剛性發展總量，於實務上極為困難且不切實際。若將該總量視為不可逾越之紅線，將使各縣	（採納或修正後採納）此發言意見與本案觀點一致，對於現行城鄉發展「總量」設計過於剛性，故建議改為較為彈性之檢討原則之看法。

	市傾向先搶地、畫大餅，忽略實際開發之合理性。原則支持調整現行總量管制方式，不宜死守具高度不確定性之預測數值，而應採更具彈性之檢討與審議原則。	
議題 11	【國立臺灣大學建築與城鄉研究所陳良治教授】產業轉型內涵多元，包含數位轉型、淨零轉型或因地緣政治因素所衍生之安全轉型等，不同轉型目標對土地條件、基礎設施與配套需求不同，建議國土計畫於因應產業用地需求時更重視「質（區位條件）」，而非「量（面積規模）」。例如 AI 產業之硬體製造可能需設置於科學園區，而軟體或服務型產業則多以都市辦公空間為主，未必需要傳統大型工業用地，而過去「先供給、後招商」之規劃模式，常導致土地閒置，未來應針對實際產業動態需求務實規劃。	（採納或修正後採納）此發言意見與本案觀點一致，故由原先「總量管控」，建議改為較為彈性之「性質（檢討原則）要求」，並要求縣市政府應說明產業用地之明確需求。
議題 11	【國立臺灣大學建築與城鄉研究所陳良治教授】如取消總量管制，對於國土計畫審議委員會審議個案開發之專業判斷、公平性以及抵擋政治壓力之能力將有更高要求，建議仍應建立一套以數據為基礎之審議指標（如財務可行性、公共設施配套能力等），作為審議時之客觀參考，避免審議結果過度仰賴主觀裁量。	（採納或修正後採納）本案已建議新增城鄉發展地區之檢討原則包括：1.針對「既有發展地區」之發展檢討與再定位；2.應符合部門空間發展策略之指導；3.城鄉空間發展趨勢情形；4.因應社會經濟變遷之城鄉發展用地供需情形；5.資源供給能力及環境容受力情形；6.公共設施或公用設備之配合情形。作為審議時之客觀參考原則。
-	【國立臺灣大學建築與城鄉研究所陳良治教授】針對城鄉發展地區第 2 類之 3（新增城鄉發展地區）之劃設，建議建立明確檢核及退場機制，倘開發計畫因外在環境變化或需求消失而未如期推動，應有檢討調整國土功能分區及其分類之機制，以避免國土資源淪為土地投機炒作工具。	（採納或修正後採納）現行全國國土計畫已明定，當城 2-3 未能於規定期限內落實開發，應配合變更為其他適當國土功能分區分類。
議題 22	【國立臺灣大學建築與城鄉研究所陳良治教授】產業用地之規劃不宜僅由單一部會提出需求，建議國土主管機關應與產業主管機關共同模擬未來可能之產業發展情境，並公開國土利用現況基礎資料，以利學	（採納或修正後採納）本案認同產業用地規劃應由國土與產業主管機關共同研擬多元發展情境，建議後續應透過跨部會協作機制，於部門空間發展策略前期協商階段儘量整合產業政策與空間發展策略。已增

	界及專業單位協助分析產業用地實際需求，提升政策規劃與決策品質。	補相關論述至議題 22，建議形成部門空間發展策略過程中需注意，並建議應強化國土利用基礎資料公開與共享。
議題 11	【國立臺北大學都市計劃研究所 張容瑛副教授】國土計畫的核心精神為達成安全、有序、和諧之國土永續發展目標，透過計畫引導空間開發與保育之平衡。惟近期因外界誤解國土功能分區一經劃設則無法再調整，進而決定其是否得開發或限制使用，導致地方政府迫於壓力而新增劃設大量城鄉發展地區，後續推動各級國土計畫不應再僅著重於各類土地之數據規模。	（採納或修正後採納）本案認同國土計畫之核心精神，應在於引導國土發展朝向安全、有序與和諧之目標，而非形成縣市間土地規模之競逐。因此本案所提出之成長管理與發展地區檢討原則，亦強調應回歸整體國土承載能力與實際需求評估，而非總量。
議題 11	【國立臺北大學都市計劃研究所 張容瑛副教授】成長管理不宜僅控管「量」，更應回歸空間管理本質與發展品質。現行全國國土計畫所訂之 3,311 公頃新增產業用地及 1,000 公頃新增科學工業園區用地，其總量範疇係由目的事業主管機關自行認定且持續變動，導致新增劃設為城鄉發展地區面積遠超預期，使前開剛性總量規定失去原有控管功能。	（採納或修正後採納）此發言意見與本案觀點一致，故由原先「總量管控」，建議改為較為彈性之「性質（檢討原則）要求」。
議題 11	【國立臺北大學都市計劃研究所 張容瑛副教授】原則支持全國國土計畫不再訂定城鄉發展總量之剛性數據，惟國土計畫主管機關及相關目的事業主管機關於決策及審議時，仍應建立兼顧量與質之裁量標準，並透過跨部會協調溝通及紮實基礎研究，引導全國國土整體發展方向。	（採納或修正後採納）已建議未來城鄉發展地區由「定量」改為「定性」之 6 項檢討原則，另也遵照意見，建議除了檢討原則之外，各目的事業主管機關於審議時仍應具備「量」之概念，作為內部判斷與審議之基礎。
議題 11	【國立臺北大學都市計劃研究所 張容瑛副教授】在目前人口成長停滯且轉為減少之趨勢下，國土規劃不宜再一味追求新增發展用地，而應考量「聰明收縮（Smart Shrinkage）」，著重於既有空間品質提升。並建議各級國土計畫應重視既有發展地區之土地供給容受力分析，優先利用都市計畫範圍內之既有空間進行產業轉型，落實填入	（採納或修正後採納）本案認同在人口減少情勢下，應優先提升既有發展地區利用效率，因此強調應檢討既有發展地區之容受力與再發展潛力。

	式開發（Infill Development）。	
議題 11	【國立臺北大學都市計劃研究所 張容瑛副教授】不同產業類型對其設施設置之核心範圍（蛋黃區）需求條件均有所不同，進而衍生具差異性之周邊配套設施範圍（蛋白區）需求，爰應考量各縣市自身資源條件與空間發展構想，進行蛋黃區及蛋白區之整體規劃，而非採全國單一通案之規劃方式。	（採納或修正後採納）本案認同不同產業類型對核心區位、周邊配套設施條件之需求皆有所差異。因此，目前針對符合中央或地方既有空間發展計畫或國家重大建設之設施範圍（蛋黃區），及其周邊一併納入新增城鄉發展地區之必要範圍（蛋白區），其規模檢核方式，建議採個案推估、並建議各縣市應考量自身之行政執行、財政負擔、整體推動量能等。 並且將未來發展地區與城鄉發展地區之規劃，應結合各縣市自身資源條件、產業結構與空間發展構想進行整體思考，強調在全國一致性原則下，保留地方依其條件提出差異化發展策略之彈性空間等相關論述增補於內容中。
議題 11	【國立臺北大學都市計劃研究所 張容瑛副教授】原則支持未來發展地區應定位為中長期空間發展願景，凸顯國土計畫之未來導向特性。惟若過度限縮未來發展地區之功能，如不再作為劃設城鄉發展地區第 2 類之 3 依據，可能導致後續辦理各級國土計畫通盤檢討作業時，各界在爭取新增劃設城鄉發展地區第 2 類之 3 區位及面積上，產生劇烈角力，甚至可能進而爭取依國土計畫法第 15 條所定之例外事由或該法第 23 條所定之另訂管制規則相關進行開發，挑戰國土計畫穩定性。	（採納或修正後採納）目前團隊建議將「未來發展地區」調整定位為中長期發展構想，原則上不再作為城鄉發展地區第 2 類之 3（城 2-3）之劃設依據。惟未來新增之城 2-3 範圍，原則仍應位屬未來發展地區；並考量後續直轄市、縣（市）政府辦理各該國土計畫通盤檢討作業時，將併同檢送計畫書及國土功能分區圖予本部審議，未來新增之城 2-3 原則應透過辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時劃設。
議題 22	【鼎漢國際工程顧問股份有限公司 吳清如副總經理】國土成長管理之初衷應回歸國土計畫法第 1 條規定之立法目的，又考量未來產業發展趨勢具高度不確定性，建議國土計	（採納或修正後採納）本案建議在產業發展高度不確定下，國土規劃應回歸國土計畫法第 1 條所揭示之永續發展與合理配置土地資源之立法目的，未來產業用地規劃應由國

	畫主管機關應與各產業主管機關充分討論，共擬未來可能的情境組合，並依該等情境研擬無悔政策，作為檢討國土成長管理目標與策略之重要依據。	土與產業主管機關共同研擬多元發展情境，並於部門空間發展策略之前期協商階段整合產業政策與空間發展策略，據以形成具彈性之無悔政策。已增補相關論述至議題 22，建議研擬部門空間發展策略時應考量前開建議。
議題 11	【鼎漢國際工程顧問股份有限公司吳清如副總經理】應釐清各類產業轉型對土地需求增減及區位條件之影響，據以判斷是否新增城鄉發展地區或再發展既有發展地區，以符合未來產業趨勢及國土整體發展方向。	（採納或修正後採納）有關釐清產業類型對土地需求與區位條件影響之建議，確實屬重要前提。本案建議未來新增城鄉發展地區之檢討，應並優先檢視既有發展地區之再發展潛力，避免過度仰賴外擴型新增用地，以符合整體國土永續發展方向。
議題 11	【鼎漢國際工程顧問股份有限公司吳清如副總經理】原則同意取消城鄉發展總量之明確數值，惟仍建議建立一套較具客觀性且可預期之關鍵數據指標，作為輔助國土成長管理之工具，或可結合各縣市地理條件、資源屬性及願景目標，建構具地方特色之數據指標，以引導縣市不再競爭爭取最大發展額度，而是聚焦於自身成長方向、速度及品質，回應其國土計畫的願景及目標。	（採納或修正後採納）已建議未來城鄉發展地區由「定量」改為「定性」之 6 項檢討原則，另也遵照意見，建議除了檢討原則之外，各目的事業主管機關於審議時仍應具備「量」之概念，作為內部判斷與審議之基礎。
議題 11	【鼎漢國際工程顧問股份有限公司吳清如副總經理】建議城鄉發展地區檢討作業可循以下程序進行： （一）先經討論確認下一期關鍵成長管理數據的共識。 （二）檢視新增城鄉發展地區是否符合本次座談會所提之 6 項檢討原則。 （三）檢核新增城鄉發展地區之核心發展區（蛋黃區）及周邊配套區（蛋白區）的面積規模。 （四）提出中長期之未來發展地區構想。	（採納或修正後採納）此發言意見所提之程序原則與本案研擬之成長管理策略方向一致。
議題 11	【鼎漢國際工程顧問股份有限公司吳清如副總經理】本次座談會所提之新增城鄉發展地區檢討原則、蛋黃區及蛋白區之規模檢核方式，於	（採納或修正後採納）本案目前針對新增城鄉發展地區之檢討原則，是先提出原則面向，經專家學者討論認同面向之完整性後，才會進入

	實務操作上仍不夠明確，建議補充更具體之操作型定義及各項推估標準，避免因價值觀判斷不同，導致實際操作結果有所落差。	到操作型定義與進一步之指標評估設計，本案目前已遵照再予補充 6 項原則之進一步操作建議，然而後續仍需由中央主管機關於審查作業指引中，明確界定各項原則之判斷基準、資料來源、推估方法及具體之審查標準與程序。
議題 11、議題 13	【鼎漢國際工程顧問股份有限公司吳清如副總經理】若將未來發展地區之定位調整為「構想性」願景表述，其於法制上是否仍具實質計畫效果，又未來發展地區如屬獨立於國土功能分區外之重疊分區，是否可能與既有發展地區重疊，以回應聰明收縮理念。	（採納或修正後採納）依本案目前研議方向，未來發展地區不會與既有發展區重疊。
議題 22	【經濟部】經濟部目前刻正辦理「產業用地政策白皮書 2.0」修訂作業，預計於 115 年 6 月起陸續召開系列研討會，此次修訂重點旨在強化產業主管機關與國土規劃部門間之良性互動，確保產業空間發展策略能有效銜接國土計畫體系。	（採納或修正後採納）待經濟部研議完成後，將可作為研擬全國國土計畫產業部門空間發展策略之參考。
議題 11	【經濟部】有關 107 年公告實施之全國國土計畫所訂 3,311 公頃新增產業用地需求量，並非劃設為城鄉發展地區即列入計算，而係於實際開發後始列入計算。	（採納或修正後採納）考量此總量數值之計算仍有所爭議，並造成縣市競逐之現象，故本案建議下次通檢可取消。
議題 11	【經濟部】過去地方政府普遍希望爭取較大之產業用地面積額度，並將其劃設為城鄉發展地區，惟實務上仍需經中央產業主管機關核定始得開發設置產業園區，並非先劃先贏。	（採納或修正後採納）考量過去縣市競逐之現象，已建議下次通檢由原先之「總量管控」，改為較為彈性之「性質（檢討原則）要求」，要求縣市政府應說明產業用地之實際需求為主，而非先劃先贏。
議題 11	【經濟部】城鄉發展總量之管制方式，應配合評估實際產業需求及地方執行量能。另針對產業需求推估，不應僅有抽象未來預測，而應結合歷年累積之基礎資料及實質需求情形，例如由地方政府指認產業園區潛力據點，以提高推估之準確性及可行性。	（採納或修正後採納）此發言意見與本案觀點一致，並已再增補有關應結合近年累積之基礎資料及實質需求情形，如地方政府所指認之園區潛力據點做對應等相關論述。
議題 11	【經濟部】有關本次座談會所提之新增城鄉發展地區 6 項檢討原則，建議將既有產業用地擴廠需求及產	（採納或修正後採納）本案已配合發言意見調整，建議於既有發展地區之發展檢討與再定位原則中，納

	業用地合法化問題（如未登記工廠輔導合法化）納入考量，以回應產業發展實際需要。	入既有產業擴廠及合法化需求。此外，結合地方政府既有產業園區盤點成果、潛力據點指認資料及實質招商需求，優先以擴充或整併既有園區因應需求。
議題 13	【經濟部】針對未來發展地區不再作為調整劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3 之依據，其相關作業細節尚不明確，建議內政部應就「未來發展地區指認方式」及「新增城鄉發展地區第 2 類之 3 審查程序」訂定明確規範。	（採納或修正後採納）未來發展地區與城 2-3 脫鉤之制度設計，係為強化計畫層級區分與避免短期開發導向。至於操作型定義與進一步之指標評估設計，本案已遵照研析提供進一步建議，另後續也需要由中央主管機關於審查作業指引中，明確界定各項原則之判斷基準、資料來源、推估方法及具體之審查標準與程序。
-	【國家科學及技術委員會】有關本次座談會所提之國土計畫通盤檢討相關內容，新竹、中部及南部等 3 處科學園區管理局均原則無意見。建議國土管理署後續如召開涉及科學園區議題之會議，除邀請國家科學及技術委員會之外，亦邀請各園區管理局參與會議，俾第一線執行單位提供即時且具實務經驗之專業回應。	（採納或修正後採納）後續召開相關會議時，將參考國家科學及技術委員會建議，邀請適當與會單位。
議題 11	【國家科學及技術委員會】有關科學園區之設置，不應僅考量該產業之經濟價值，亦應考量整體區域發展。	（採納或修正後採納）本計畫議題 11 中建議新增產業用地推估時亦應納入交通、城鄉發展等之評估與此理念一致。
-	【國家科學及技術委員會】國家科學及技術委員會刻正推動空間永續相關專案，利用數位孿生及多重建模技術，對接國土空間規劃需求，並透過動態預警管理系統，預先分析土地使用行為對環境之可能影響，提升國土規劃之科學依據與韌性；另擬彙整各園區歷史發展脈絡與文化特性，期於新園區開發過程中，兼顧經濟成長與人文資產保存，並作為引導區域整體發展之工具。	（採納或修正後採納）待國家科學及技術委員會後續相關推動成果完成後，可評估納入全國國土計畫的動態推估及預測中。
議題 11	【地球公民基金會 黃子芸研究專員】本次座談會所提之成長管理策略及城鄉發展地區劃設方式調整方向，似著重於因應經濟發展及開發	（採納或修正後採納）依照國土計畫法第 3 條第 8 款規定原意，成長管理策略旨在確保國家永續發展，同時兼顧發展與保育。本案目前針

	建設需求而給予彈性，而忽略國土保育及環境保護問題，對於長期關注相關議題之群體較不公平，建議國土空間發展及成長管理策略應將環境保護納入重點考量。	對成長管理及城鄉發展地區之調整方向，除了因應產業需求給予更高彈性外，亦強調需檢討既有發展地區，評估資源供給能力及環境容受力等因素，皆是基於環境面向、不應隨意擴張發展之考量。
議題 11	【地球公民基金會 黃子芸研究專員】有關城鄉發展總量及用地檢討原則： （一）可以理解取消城鄉發展總量剛性數值控管方式之用意，係為提升部會合作及規劃彈性，惟取消總量控管機制，相關審議單位應強化其檢核及控管能力，惟目前開發案件之審議品質及相關制度，是否足以承受外部壓力並落實各項檢討原則，尚待釐清。	（採納或修正後採納）本案建議後續應將各項新增城鄉發展地區檢討原則轉化為具體之審議原則，並納入全國國土計畫通盤檢討，以發揮其法定計畫指導效力。此外，後續將評估是否透過相關子法規範、研訂國土計畫書圖通盤檢討作業要點、直轄市、縣（市）國土計畫作業手冊等適當方式，規範直轄市、縣（市）政府新增劃設城鄉發展地區之操作內容，並作為後續審議各直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討之依據及參考。
	（二）另針對 107 年公告實施之全國國土計畫所訂 3,311 公頃新增產業用地需求量，於第 1 版直轄市、縣（市）國土計畫審議階段時，為配合產業發展需求而不斷放寬前開總量之計算項目，將科學園區、未登記工廠聚落等項目排除。基於前開審議經驗，後續如何確保本次所提之新增城鄉發展地區 6 項檢討原則，得於審議階段實質發揮效用，請國土管理署補充說明。	（採納或修正後採納）過去 3,311 公頃新增產業用地需求之總量界定不夠明確、仍有爭議，且於審議過程中常出現不列入計算之例外情形，故本案建議由原先「總量管控」，改為較為彈性之「性質（檢討原則）要求」，並應將各項檢討原則轉化為具體、可檢核之審議原則，納入全國國土計畫通盤檢討，以發揮其法定計畫指導效力。
	（三）城鄉發展總量不應僅仰賴抽象之需求預測，亦應考量地方政府實際執行量能，例如雲林縣政府曾擬劃設大量城鄉發展地區第 2 類之 3，惟因執行量能不足而將部分範圍調整劃設為未來發展地區。	（採納或修正後採納）已於新增城鄉發展地區檢討原則中納入資源供給能力及環境容受力情形、公共設施或公用設備之配合情形等，皆是為考量行政量能及地方之實際需求。
議題 17	【地球公民基金會 黃子芸研究專員】經劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3 範圍，應有相關退場機制，若於 5 年內未辦理開發，應於直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時，將該範圍檢討調整為其他適當國土功能分區及其分類；又針對已取得開發許可但長期未完成開發之	（採納或修正後採納）有關未於期限內辦理開發之城 2-3 案件，依內政部訂定之管制規則（草案）第 7 條規定，城 2-3 於未完成開發前，原則僅能從事公共設施等使用，並已透過土地使用管制規定先行管控。內政部國土計畫審議會於現階段審議各直轄市、縣（市）國土功

	城鄉發展地區第 2 類之 2 案件，應訂定明確的檢核標準及退場機制，使其能檢討調整為其他適當國土功能分區及其分類，俾土地於被實際開發利用而導致環境遭破壞前，可回復原狀或轉作其他可產生公共效益之使用。	能分區圖時，已於審議決議提醒各直轄市、縣（市）政府應於各該國土計畫通盤檢討時檢視開發情形，並進行適當國土功能分區及其分類劃設，已設有退場機制。後續亦將由內政部核定函再次載明政策方向，未來審議各直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時亦將嚴格把關。然而，退場機制能否確實落實，則屬後續行政執行與管制層面問題。 另外，本案已針對城 2-2 研擬相關調整劃出條件（退場機制）。如原核准興辦事業計畫性質變更，或原許可開發計畫或原核准計畫經廢止或失效力者，應依國土計畫法第 15 條第 3 項或第 22 條第 2 項規定檢討變更國土功能分區及其分類，且依管制規則（草案）第 6 條規定，前開情形之城 2-2 於完成檢討變更前，僅能維持廢止或失其效力時之土地使用現狀，不得申請新使用項目。
-	【地球公民基金會 黃子芸研究專員】有關本次座談會與會者所提涉及部會溝通及協作問題，例如產業發展情境模擬及相關政策規劃，目前國土管理署刻辦理相關委辦案建立部門協作平台及研議相關議題處理策略。建議國土管理署應加強執行中計畫之資訊揭露，使各界可了解各項政策推動進度及相關議題研議情形，避免於各場會議重複討論已處理之問題，而無法有所進展。	（採納或修正後採納）本案係配合全國國土計畫通盤檢討之相關議題研議工作，有關個別執行計畫之資訊公開機制設計，非本案範疇。另建議國土署可持續透過「建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案，與各部會加強溝通、共享資訊及深入討論國土計畫相關議題，並持續透過拜會（部會、縣市政府、農會團體等）、會議、教育訓練、工作坊、網頁專區、新聞澄清等多元方式，進行資訊公開、傳遞正確訊息，並加強與社會各界溝通。
-	【城市點子工程顧問有限公司 林秉慧技師】依經濟部針對未登記工廠所訂定之低污染認定基準，係以行業別或製程作為低汙染事業之判斷標準。而本次座談會所討論之產業轉型係針對低汙染產業或 AI 產業，應再予釐清。	（無直接對應本案議題）有關產業類型或低污染事業認定標準進行界定，非本案範疇，相關標準仍應依主管機關經濟部相關法令辦理，本案是強調未來研提新增城鄉發展用地需求實需如實分析並評估其產業趨勢及真實需求，至於產業轉型之判斷基準，屬產業及環境管理專

		業，與本案議題並未直接相關。
-	【城市點子工程顧問有限公司 林秉慧技師】我國目前已邁入超高齡社會，對於長照、健康養生及生物技術等產業現階段並無明確的土地使用相關法規可引導該類產業用地合法使用，例如經濟部權管之產業園區及國家科學及技術委員會權管之科學園區，其產業類別均有所限制，並無包含前開長照、生物科技相關產業；另依都市計畫法第 27 條第 1 項第 3 款規定，為適應國防或經濟發展之需要時，得辦理都市計畫迅行變更，惟前開長照、生物科技相關產業無法適用前開都市計畫法規定。建議於探討國土計畫之城鄉發展地區相關議題時，應將人的健康及照護需求納入考量，並將其作為產業轉型之類別之一。	（採納或修正後採納）因應超高齡社會發展之長照、健康、生技等產業確實為未來重要發展方向之一，但本案主要配合全國國土計畫通盤檢討之相關議題研議，並未針對特定產業類別進行政策定位。另建議國土署可持續透過「建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案之跨部會溝通與協作平台，邀請衛生福利部及其他相關部會共同參與。
議題 16、議題 18	【國立成功大學國土研究中心 陸家震研究助理（書面意見）】請教邱秘書長，「城是城、鄉是鄉」之規劃理念確具啟發性，惟若城鎮發展係建立於鄉村地區之發展限制基礎上，應如何取得平衡（如上游劃設水源水質水量保護區限制發展，以供應中下游地區用水，致使上游地區發展受限、人口流失，稅收缺乏，連帶影響公共設施與服務品質）；另應如何跨越縣市進行討論或協商，尚請說明。	（採納或修正後採納）直轄市、縣（市）政府得視地方發展願景，辦理直轄市、縣（市）國土計畫定期通盤檢討及擬訂鄉村地區計畫，藉由空間發展策略、國土功能分區、土地使用指導事項及管制規則等國土計畫工具，進行城、鄉之空間布局，以務實回應鄉村地區之公共設施及發展需求。 另針對新增城鄉發展地區之開發利用，國土計畫法及都市計畫法均訂有負擔開發義務之規範（如國土計畫使用許可之國土保育費及影響費）；規劃增值之相關回饋機制，本案於議題 18 中亦有相關研議內容；如涉及農地轉用，建議由農業部評估訂定農地轉用之減輕或補償機制範疇，並協助審查個案所提減輕或補償機制之合理性。 有關跨縣市合作方式，目前全臺各區域已成立各該區域治理及合作平台，包含北臺區域發展推動委員會、中臺灣區域治理平台、南方治理平台、離島區域合作平台等，以強化跨域資源整合運作及分工。如有研擬跨區域空間計畫之必要，得依國土計畫法第 8 條第 2 項規定，

		由內政部會商有關機關，或由直轄市、縣（市）政府共同研擬都會區域或特定區域計畫，回應跨域治理議題。
議題 21	【方土之人有限公司 陳力賢經理（書面意見）】請教有關既有鄉村聚落不符合土地使用計畫之問題，未來是否可透過調整後之城 2-3 劃設原則進行檢討，或應回歸鄉村地區整體規劃機制中加以處理。	（採納或修正後採納）城 2-3 是針對 5 年內有具體開發計畫、具未來城鄉發展性質之地區。有關既有聚落合法性與土地使用之調整機制，原則上建議仍應回歸鄉村地區整體規劃或鄉村地區計畫中處理。
議題 10	【自然保育與環境資訊基金會 陳瑞賓董事長（書面意見）】請問中央目前有何機制或權限，得以要求地方政府配合全國國土計畫之執行。實務上，地方常能提出不同理由反覆圈畫用地，且相關理由亦可能隨定期或因應檢討而變更，以滿足繼續圈畫用地。舉例而言，桃園綠捷 G12、G13、G13a 站區即歷經三次變更，甚至於公展後，透過增列設施項目，使原本擬脫離區段徵收之土地重新符合用地、徵收條件。對此，中央有何權力或機制得以因應與處理。	（採納或修正後採納）依國土計畫法第 8 條與第 15 條規定，直轄市、縣（市）國土計畫應遵循全國國土計畫，並須報請中央核定；未依期限辦理者，中央並得逕為擬訂或變更，顯示中央具實質審查與必要介入權限。且目前法條文字依本團隊研析，縣市國土計畫偏向「委辦事項」，而非完全的「地方自治事項」。至於個案反覆變更情形，仍應透過審議機制加以把關，確保符合上位計畫之指導原則。本案將建議國土署於後續制度精進時，評估研訂國土計畫書圖通盤檢討作業要點、直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討指導手冊，強化審議一致性與變更合理性之審查基準，以維護整體國土治理目標。
-	【自然保育與環境資訊基金會 陳瑞賓董事長（書面意見）】請教新北市、桃園市出席代表，於彈性需求下，用地需求之另一面，係當需求不復存在時，是否能順利解除需求並返還土地。就您實務經驗，機關相關決策對於彈性解編之意願是極低（傾向另尋名目延續用地需求）、中（視民意代表及各方利害關係人競合）、高（土地所有權人提出異議即予順應）何種？	（無直接對應本案議題）有關城 2-3 及城 2-2 退場機制，屬未於期限內辦理開發之城 2-3 案件，依 107 年公告實施之全國國土計畫指導，應於直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時檢視開發情形並為劃設適當國土功能分區及其分類，後續審議各直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時亦將嚴格把關；又依管制規則（草案）第 7 條規定，城 2-3 於未完成開發前，原則僅能從事公共設施等使用。 屬原核准興辦事業計畫性質變更，或原許可開發計畫或原核准計畫經廢止或失效力之城 2-2，應依國土計畫法第 15 條第 3 項或第 22 條第 2 項規定檢討變更國土功能分區及其分類，且依管制規則（草案）第

		6 條規定，前開情形之城 2-2 於完成檢討變更前，僅能維持廢止或失其效力時之土地使用現狀，不得申請新使用項目。以上情況皆已建立退場機制。 然而，退場機制之實際落實與否仍需依賴地方政府行政裁量與實務運作，本案並未涉及個案行政裁量評估。
-	【自然保育與環境資訊基金會 陳瑞賓董事長（書面意見）】執政與民眾對土地之認知，如同新北市政府邱祕書長所述，存在「有土斯有財」之觀念，此不僅為早期世代之想法，現今社會透過買房、土地而獲利之情形仍相當普遍。既然金錢係影響土地使用決策之重要驅動因素，則相應之經濟手段即為稅賦，包含土地增值、持有稅等；請問於國土計畫架構下，會如何規劃稅賦課題？	（無直接對應本案議題）國土計畫法之法定權責係空間規劃配置及土地使用管理，土地稅賦制度屬財政與稅制範疇，非本案範圍與國土計畫法之法定權責。而開發權之分配與經濟誘因確實為影響土地使用決策之重要因素，後續就土地使用相關議題討論過程如有需要，將再評估邀請財政部及土地稅賦相關部會參與。
議題 18	【台灣電力股份有限公司 黃宇賢財產管理師（書面意見）】重點恐非為總量管制或比例管制，而在於如何妥適分配開發權，以及其流動與變革。舉例而言，都市計畫土地開發由低使用強度提升至高使用強度時，已有相應回饋機制；非都市土地於開發審議涉及變更分區時，亦有保育區等相關規範。自國土計畫之整體視角而言，各縣市間之開發權分配、流動與賦權，實為值得關注之重要課題，並強調「城」具有價值，「農」亦應具有相對應之價值。	（採納或修正後採納）都市計畫法及國土計畫法已有國土保育費及影響費之負擔開發義務設計，（採納或修正後採納）本計畫議題 18 已納入研議目前制度較薄弱之「小規模」用地變更回饋機制。另考量中央及地方各部門對於土地使用之需求大多涉及農地的轉用（將農業發展地區調整劃設為城鄉發展地區），建議由農業部評估訂定農地轉用之減輕或補償機制範疇，並協助審查個案所提減輕或補償機制之合理性。這些措施皆旨在實現開發權利之分配、調節與補償回饋之衡平。
議題 11	【交通部運輸研究所（書面意見）】成長管理策略調整重點建議有關簡報 P.10 未來發展地區之指認原則建議調整項目中提及「經行政院核定之國家重大建設（如國家重大能源、交通及國防）計畫及其必要範圍」，有關必要範圍的定義未來是否有具體的規範及案例，以利個案有一定的原則可依循。	（採納或修正後採納）「行政院核定國家重大建設」之「必要範圍」之界定，建議可參考本計畫研擬之「符合中央或地方既有空間發展計畫或國家重大建設之設施範圍（蛋黃區），及其周邊一併納入新增城鄉發展地區之必要範圍（蛋白區），之規模檢核方式」。所謂「必要範圍」應按前述目的事業主

		管機關所指認之需求範圍（面積），推估其衍生之居住人口與活動人口數量，並參考基本居住水準、都市計畫通盤檢討辦法、非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點等相關規定，據以推估所需之住宅、商業及公共設施用地面積，作為新增規模檢核之依據。而實際推估則仍應依個案核定內容進行評估。
議題 11	【交通部運輸研究所（書面意見）】產業園區的交通課題 （一）產業園區對於臺灣經濟發展及地方就業具有重要貢獻，惟就業人口高度集中，易衍生大量通勤交通需求。以新竹科學園區為例，從業人數由民國 83 年約 3.3 萬人成長至 113 年約 14.6 萬人，其中約 95%使用私人運具，且小客車乘載率僅約 1.1 人，致使尖峰時段周邊道路長期壅塞。近年類似情形亦發生於其他產業園區，顯示若過度依賴私人運具，並僅以道路新闢或拓寬等供給面措施因應，恐誘發更多交通需求。 （二）簡報 P.9 所提以大眾運輸導向發展（TOD）做為檢討原則項目之一，考量產業園區區位多在外圍，大眾運輸需仰賴公車系統，因此未來園區內的道路系統與區外道路銜接以形成路網，如：以棋盤式設計，未來才有機會開闢直捷的公車系統，另外，搭配通勤交通車、行人自行車友善空間建立、限縮停車空間及落實停車收費制度等手段，方能有效抑制交通需求並減輕整體交通壓力，因此建議新增城鄉發展地區審查時併為考量路網設計及降低私有運具策略之課題。	（採納或修正後採納）本案未就個別園區交通系統提出規劃方案，惟本團隊目前所提新增城鄉發展地區檢討原則中已有納入 TOD、公共設施或公用設備之供給量能等原則。有關路網設計及降低私有運具使用策略等內容，已參酌納入交通部門空間發展策略中。 另國土署刻辦理「建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案，建立跨部會溝通與協作平台，並藉由該平台協助各部會提出需與國土計畫對接事項。若交通部對道路及交通運輸之整體空間規劃有具體建議或政策推動方向，請提供國土署，以便納入部門空間發展策略形成上位指導，並作為國土功能分區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之檢討依據。

四、第三場專家學者座談會辦理情形與成果

本次座談會為「全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會」中之第 3 場會議，主題為「農業永續經營下之農地資源維護策略納入農業發展地區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之方式與時機」。本場次主要係考量中央及地方各部門對於土地使用的需求大多涉及農地的轉用，為維護優良農業生產環境，應將宜維護農地管理之具體策略納入全國國土計畫，進而指導國土功能分區劃設及土地使用管制。

期望藉由本次座談會，廣泛徵詢與會專家學者及列席機關之意見，以確認：（一）宜維護農地管理策略調整方向，是否符合農業主管機關政策需求及具可執行性；（二）農業發展地區之調整劃設方式及配套措施之妥適性。最終目的為蒐集並整合各方意見，精進各項議題之處理對策，並促進跨領域合作與溝通，作為後續全國國土計畫檢討調整之共識基礎。

(一)時間：115 年 3 月 17 日（星期二）下午 2 時

(二)地點：集思交通部國際會議中心 202 會議室（臺北市中正區杭州南路一段 24 號 2 樓）

(三)議程：

表 4.1.7 第三場專家學者座談會議程表

時間	議程	主席/報告人
13:30-14:00（30 分鐘）	報到	
14:00-14:05（5 分鐘）	開幕致詞	內政部國土管理署 廖文弘組長
14:05-14:20（15 分鐘）	討論議題說明	國立成功大學都市計劃學系 鄭皓騰副教授
14:20-15:50（90 分鐘）	專家學者座談	主持人： ● 內政部國土管理署 廖文弘組長 ● 國立成功大學都市計劃學系 張學聖特聘教授 與談人： ● 國立臺灣大學農業經濟學系 林國慶名譽教授 ● 逢甲大學都市計畫與空間資訊學系 劉曜華副教授 ● 國立臺北大學都市計劃研究所 葉佳宗副教授 ● 國立政治大學地政學系 林郁芳兼任助理教授 ● 農業部資源永續利用司 林永嚴簡任技正 ※會議當天將提供 QR code 或連結予現場及線上與會人員填寫意見及提問，如有須請與談人回應之問題，請於本階段以前開方式提出。
15:50-16:00	中場休息	
16:00-17:00（60 分鐘）	綜合討論	主持人： ● 內政部國土管理署 廖文弘組長 ● 國立成功大學都市計劃學系 張學聖特聘教授 流程：

時間	議程	主席/報告人
		1.邀請關鍵機關（國家科學及技術委員會、經濟部、直轄市、縣（市）政府）就討論事項發言。 2.開放現場與會人員發言及提問，並就現場及線上所提意見進行回應交流。 3.意見總結。 ※會議當天將提供QR code或連結予現場及線上與會人員填寫意見及提問。
17:00	閉幕	

(四)討論議題

1. 議題1：農地資源維護策略納入農業發展地區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之方式與時機

說明：

(1) 宜維護農地總量納入全國國土計畫之情形

農地需求總量估計取決於計算條件的設定，包含農地生產力、種植的作物種類、糧食供給的人口與需求變化、每人糧食需求的基本設定、糧食儲存量以及消耗、農田品質與戰爭或災害的毀損情形、戰爭或封鎖時間的長短、糧食進口受限狀況、耕作所需人力條件、灌溉水資源等基礎設施供給情形、肥料生產與供給條件等，上述任一條件若有所變動，估計結果將有所不同，爰農地需求總量難以找到毫無破綻的估計方法，並產出各界皆滿意的估計結果。

另外，考量國土計畫制度下之土地開發應符合各國土功能分區及其分類得容許使用項目等土地使用指導事項，與現行區域計畫制度下因採個案變更而需以總量控管機制不同；又農地具保障國家糧食安全、減緩氣候變遷、維持生物多樣性、涵養水源、減災防災等多元功能，以國家永續治理之考量下仍應盡力維護。倘未來仍需將宜維護農地總量納入全國國土計畫指導，考量土地開發利用制度轉換，宜維護農地總量可評估作為政策宣示性之意義，以表明農業政策及農地管理利用之立場，而非直接將總量數值作為控管農地存量及土地開發之標準。

因此，建議由農業部協助說明「宜維護農地」之定義與是否訂定總量管理之效果，據以評估是否持續將「宜維護農地總量」納入全國國土計畫，並就「既有已投入農政資源、明確需要長期維護的農地」進行盤點，作為指認宜維護農地範圍、條件及總量之依據；其餘潛在供農業使用之土地，則尚無需提出精確數量，有大致評估之政策宣示量即可。

(2) 農業發展地區之調整劃設方式及配套措施

第 1 版全國國土計畫係以區域計畫制度順利銜接轉換為主，其國土功能分區之劃設條件及土地使用指導事項之訂定亦以目前土地資源特性

作為主要參考依據。第 1 版國土功能分區圖公告後，將以該圖作為後續各級國土計畫通盤檢討調整之基礎。

考量後續中央及地方各部門對於土地使用的需求多涉及農地的轉用，為國家永續治理及農業永續經營考量，針對 107 年第 1 版全國國土計畫所訂定之農業發展地區劃設條件、劃設順序及土地使用指導事項，建請農業部主動評估是否有檢討調整之必要，並提出建議調整之具體內容，俾本署評估納入全國國土計畫通盤檢討據以調整因應。

針對前開劃設順序部分，為兼顧農地維護及合理之土地利用需求，建議農業部依其權管法令規定、所屬單位相關政策及計畫內容（例如各直轄市、縣（市）農地利用綜合規劃計畫），指認應繼續維持劃設為農業發展地區之類型或範圍，並訂定明確的農地轉用原則及審查機制，說明如下：

A. 前開農業部指認應繼續維持劃設為農業發展地區之類型或範圍，其劃設順序將優先於其他國土功能分區及其分類。

B. 需地機關後續如有將農業發展地區調整劃設為城鄉發展地區之需求時，應按「迴避（避免使用農業發展地區之土地）」、「減輕（無法避免使用農業發展地區者，應減輕開發行為對於農業生產環境之影響）」、「補償（無法避免使用農業發展地區及減輕開發行為對於農業生產環境之影響者，應有相對應之補償措施）」之優先順序，提出其擇定開發區位之相關目的事業主管機關支持文件、具體規劃理由及相關配套機制（如前開減輕或補償機制），並交由各級國土計畫審議會審議。

C. 由農業部訂定農地轉用之減輕或補償機制範疇，並就個案協助審查開發行為對於農業生產環境之影響（包含糧食安全、農地集約度、農政資源投入損失等），以及前開減輕或補償機制之合理性。

討論事項：

(1) 未來是否仍有將宜維護農地總量明確數值納入全國國土計畫指導之必要性？倘不納入宜維護農地總量數值，是否會影響農地維護目標之明確性與穩定性？又是否可能產生執行或監督上的疑慮？

(2) 有關本次座談會所提之農地轉用原則及審查機制，實務上是否有助於農業主管機關進行農地維護及管理？又是否有其他需補強或調整之處？

(3) 由農業部訂定農地轉用之減輕或補償機制範疇，並協助進行個案審查，是否具可執行性及客觀性？

(五)辦理成果

第三場專家學者座談會議辦理過程如圖 4.1.5 所示，各專家學者及與會單位代表之意見、簽到表彙整於附錄四。



圖 4.1.5 第三場專家學者座談會議辦理過程圖

(六)座談會之與談意見、提問及回應處理情形彙整

本場次座談會之與談意見、提問及回應處理情形彙整如表 4.1.8，意見處理納入本案各議題之方式，大致可分為以下四類：

1. 採納或修正後採納：專家學者所提意見與本案研析方向一致或已納入本案處理。
2. 不採納：專家學者所提意見與本案研析方向不一致，且前經本案討論確認目前研析成果，故暫不予納入處理。
3. 納入後續政策參考：專家學者所提意見具參考價值，惟非屬下一版全國國土計畫通盤檢討之優先處理事項，可作為國土計畫政策及制度之中長期調整方向參考。
4. 無直接對應本案議題：專家學者所提意見與本案議題範疇未直接相關，屬於其他國土計畫政策制度意見，僅供後續參考，暫無須處理。

表 4.1.8 第三場座談會意見及處理情形說明表

對應議題	發言意見	處理情形
議題 21	【林國慶名譽教授】應落實檢討自 105 年國土計畫法公告施行以來之國土利用實質變化，且國土計畫制度應銜接現行區域計畫制度下之非都市土地使用管制，以避免制度大幅變動而產生衝突。另應追蹤鄉村地區整體規劃之推動進度，並釐清其規劃成果之實際效益，以及對於國土功能分區劃設及土地使用管制之影響。	（採納或修正後採納）感謝意見，相關方向皆與國土署目前政策方向、本案目前推動方向一致，本次通檢將以三大重點為主，其餘事項則在既有基礎上不調整以避免制度大幅變動而產生衝突。其中，鄉村地區計畫亦為本次通檢重點事項之一，故鄉規推動情形及未來鄉計建議方向等皆於本案中有詳細研議。
議題 12	【林國慶名譽教授】有關目前全國國土計畫所定之農地總量，係以非常時期（如國家被封鎖、農產品輸入受阻）維持生存之農地資源需求量進行推估，與農業部基於平常時期利用既有農業資源所訂定我國 2020 年糧食自給率目標達 40%之農地資源需求量不同，應釐清後續全國國土計畫對於確保糧食安全所需農地總量之定義。另應建立韌性社會概念，各政府部門須了解農地維護對於糧食安全及鄉村永續發展之重要性。	（採納或修正後採納）感謝意見，有關農地總量係屬糧食安全風險情境下之估算基礎及其與平常時期糧食自給率目標推估間之差異，涉及農地總量定義、估算基準與政策目的之界定，此部分已有納入建議可考量設定多種情境進行估算，惟有關農地總量之政策目標設定，以尊重農業主管機關之政策方向與專業估算為主，至於此農地總量是否納入全國國土計畫中具體明定亦將持續與農業部共同研議。
-	【林國慶名譽教授】近年來我國農地因民眾對於變更為建地使用之預期心理，加上農地享有免徵遺產稅、贈與稅及土地增值稅等優惠影響，使農地成為避稅工具及投資炒作標的，導致農地價格高漲；又目前農地開發回饋及補償機制尚未健全，難以平衡土地開發對於農地維護及生態環境之影響。建議可參考德國對於農地管理相	（無直接對應本案議題）感謝意見，有關農地價格變動、投機炒作等議題，涉及跨部門土地市場管理與財稅制度設計，超出本案議題範疇，故本案中暫不處理，惟所提建立交易監控及生態補償概念具政策參考價值，後續將作為精進土地開發回饋與生態補償制度之中長期政策研議方向，與其他部門再予研議。

對應議題	發言意見	處理情形
	關措施，德國政府在重大建設開發案件之規劃階段，即進行土地交易監控，防止價格哄抬，並預先以合理的價格收購土地，以避免民間炒作農地價格。另建議未來可建立開發範圍涉及農地時，開發者應回饋或購買一定比例面積之土地，建立生態或野生動物保護區，作為生態補償之方式。	
-	【林國慶名譽教授】劃設為城鄉發展地區之土地價值將有所提升，而劃設為農業發展地區之土地使用則有所限制，針對該類因國土功能分區檢討調整而產生之權益落差情形，不應僅由農業部負責處理，各部會及國土計畫制度亦應配合提出對策。建議由農業發展地區調整劃設為城鄉發展地區之土地，即使尚未開發，也應檢討其稅賦減免優惠，課徵相關稅賦，並將所得經費用於投入農業發展地區之農政資源，以平衡其權益。	（納入後續政策參考）感謝意見，有關因國土功能分區調整所產生之權益落差及跨部會財稅調整議題，涉及整體土地制度及財稅政策整合，非本次全國國土計畫通檢重點，惟其對土地使用公平性與資源配置具重要影響，後續將納入長期制度研議之政策參考。
-	【劉曜華副教授】農業部前於 2011 年召開全國糧食安全會議，並設定我國糧食自給率於 2020 年達 40%之目標，考量糧食安全之重要性，建議政府可參考科學園區設置機制，建立國家糧食園區，透過土地徵用確保農地農用，且農政單位應與農民建立夥伴關係，共同投入農業生產及加工，以避免將農地維持農用視為地主之特別犧牲。	（無直接對應本案議題）有關國家糧食園區及透過類科學園區模式強化糧食安全之構想，屬提升糧食供應體系韌性之政策創新方向，惟涉及土地取得機制、產業組織及農業經營模式重構，已超出本案議題範疇，故本案中暫不處理。
議題 12	【劉曜華副教授】107 年公告實施之全國國土計畫主要係將現行區域計畫法之非都市土地使用制度銜接及轉換至未來國土計畫制度，而未實際進行空間規劃，而空間規劃係透過土地使用分區劃分落實土地使用管制，並取得公共設施用地，以達增加公共利益之價值及目標。後續辦理全國國土計畫通盤檢討作業時，內政部及農業部應合作處理農地維護及管理議題，並確認該議題是否回歸地方自治，抑或是引進地主個人意願。	（採納或修正後採納）感謝意見，有關國土計畫由空間管制延伸至空間規劃功能、跨部會合作及地方自治分工之討論，皆與國土署目前政策方向、本案目前推動方向一致。目前針對宜維護農地管理策略也朝向尊重並與農業部共同研商合作處理之方向努力中，待後續農業部政策方向確認亦將進一步與縣市研商，確保地方自治彈性。
議題 12	【劉曜華副教授】107 年公告實施之全國國土計畫僅訂定全國宜維護農地總量為 74 至 81 萬公頃，而未訂定各	（採納或修正後採納）有關宜維護農地總量之設定、涉及全國農地資源盤點基準及總量推估方法之調整等，建

對應議題	發言意見	處理情形
	縣市分配量，又宜維護農地總量對於農業發展地區之劃設並無直接指導性，目前各縣市擬劃設之農業發展地區面積總計約 114 萬公頃，其中包含尚未有發展計畫之土地，進而引發農業發展地區第 1 類及第 2 類之劃設爭議。建議後續辦理全國國土計畫通盤檢討作業時，核實檢討全國可耕作農地，作為宜維護農地總量之下限。	議由農業部本於權責訂定相關政策及估算方式，至於以上限或下限之方式進行規範較為合適，亦尊重農業部之看法。
議題 16	【劉曜華副教授】針對農業發展地區之劃設，建議直轄市、縣（市）政府辦理各該國土計畫及國土功能分區通盤檢討作業時，應核實檢討農地之地主耕作意願，據以劃設農業發展地區第 1 類，作為綠色補貼及優惠稅制之主要對象，並納入農地利用整體規劃；農業發展地區第 2 類、第 3 類及第 4 類則納入鄉村地區計畫。並建議刪除農業發展地區第 5 類（都市計畫農業區），將其回歸城鄉發展地區範疇。另針對農業發展地區各分類之公共設施設置需求，建議透過新增國土功能分區之分類（例如農業發展地區第 4 類之 1），取得公共設施用地。	（不採納）感謝意見，有關農業發展地區劃設條件納入地主耕作意願之建議，因涉及土地使用分區劃設之客觀性與一致性標準，為避免因個人主觀條件差異影響分區劃設結果之穩定性與可操作性，建議仍以土地資源條件、農業生產潛力、農政資源或政策指認之農地維護需求為主要依據(次部分詳細內容依據農業部為主)，初步建議不宜納入地主意願作為劃設條件。另有關農業發展地區各分類公共設施需求之處理，現行各類農業發展地區已可依土地使用指導事項提供農業所需之產製儲銷等各類設施使用，故初步建議尚無需另行新增細分類型。
議題 12	【劉曜華副教授】按前開農業發展地區劃設之調整建議，可將農地分為不轉用及可轉用 2 類。屬不轉用者，建議由農業部主責，強化農業生產價值；屬可轉用者，建議由內政部主責，並適用本次座談會所提農地轉用之迴避、減輕及補償原則。	（採納或修正後採納）感謝意見，有關農業發展地區分為不轉用及可轉用 2 類，針對不轉用部分即為農業部指認應優先維護之農地，而可轉用部分則應依據本案提出之迴避、減輕及補償原則進行審議，此與本案目前建議相符。
-	【劉曜華副教授】現行許多農地因地籍分割造成狹小、破碎而不利於耕作，如屬農政單位認定應長期維護之農地，建議農業部協同內政部、財政部等相關單位，將稅賦、地籍不得分割等相關措施納入全國國土計畫予以指導，引導農地合理使用及轉用，並應正視及處理現行農地工廠違規使用問題，以達國土計畫促進資源與產業合理配置之目標。	（無直接對應本案議題）感謝意見，有關農地地籍管理及稅賦制度調整，以及農地違規使用治理等議題，涉及土地使用管理與財稅及執法體系之整合，超出本案範疇，故本案暫不處理，建議後續可納入國土計畫或農地相關配套制度之長期研議。
議題 12	【葉佳宗副教授】是否訂定宜維護農地總量之重點在於國家及各政府部門對於國土資源的態度，各部門均應珍惜、謹慎且有效率使用土地。建議先	（採納或修正後採納）感謝意見，有關宜維護農地總量及農業發展地區劃設目的之釐清，相關建議與本案強調農地差異化管理及兼顧多元國土需求

對應議題	發言意見	處理情形
	釐清訂定宜維護農地總量及劃設農業發展地區之目的，係為更積極維護農地資源，還是為減少農地轉用限制，使產業與城鄉發展更具彈性。如為積極維護農地資源，則應盡力保護每一處農地，無需訂定宜維護農地總量；如為減少農地轉用限制，則可訂定宜維護農地總量之下限，其餘農地均可轉用。另應反思城鄉發展地區是否也需考量人口發展、氣候變遷影響、資源利用、土地容受力等情形，訂定其總量上限。	之方向具有一致性。本案考量農地除糧食安全外，亦具備生態保育、氣候調適、涵養水源及鄉村景觀等多元功能，後續將朝優良且具長期維護需求之農地優先保護，並兼顧其他部門合理土地需求之方向研議；而非優先維護之農地，如有轉用需求，則應依迴避、減輕及補償之原則，提出相關規劃理由與配套機制，以兼顧國土永續治理與合理發展需求。
議題 12	【葉佳宗副教授】我國為經濟導向國家，農業占全國 GDP 之比例不到 1.5%，且農民高齡化、勞動力不足，農業主管機關於開發壓力下極為弱勢，幾乎無法遏止土地開發案件轉用農地。農業部應轉型為土地保育與維護機關，若轉用農地之開發案件確實具備足夠之開發價值、量能及經費，且程序合法及合理，農業主管機關得同意該農地轉用，並建立回饋機制，將所得經費及資源用於維護其餘農地；若開發計畫尚不明確（如僅圈地或多年未開發），則應有相關機制避免農地隨意轉用。針對未被轉用之農地，應由農業主管機關妥善管理，提供適當對地補貼及生態照顧，使農地能維持實際農業生產及生態保護功能。	（採納或修正後採納）有關強化農業主管機關之農地維護角色、建立農地轉用配套及避免無明確開發需求之土地過度轉用等建議，與本案強調優良農地維護、合理轉用及建立迴避、減輕、補償配套機制之方向相符。
議題 12	【葉佳宗副教授】有關農業發展地區及城鄉發展地區之劃設，應考量供需平衡，過度供給產業或城鄉發展用地可能導致地主透過土地貸款後，因賣不出土地而欠款，反而不利於增加土地價值，並對於農村發展、農民及鄉村年輕人之權益造成負面影響。	（採納或修正後採納）感謝意見，有關農業發展地區及城鄉發展地區劃設應兼顧供需平衡及土地合理配置之建議，與本案強調適地適用、需有明確使用計畫才可轉用等方向一致。
-	【葉佳宗副教授】支持私有農地課稅，維持農業使用者可課徵較少稅額，轉用農地者則應課徵更多稅額，且已調整劃設為城鄉發展地區但尚未實際開發之土地亦應課徵農地轉用之稅額，以避免稅制不公平導致土地炒作等問題。	（無直接對應本案議題）有關農地差別課稅、已劃設為城鄉發展地區但尚未開發土地之稅賦調整等建議，涉及土地稅制與財稅政策設計，已超出本次本案議題範疇，故暫不處理，提供作為後續相關政策研議參考。
議題 16	【葉佳宗副教授】有關農業發展地區	（採納或修正後採納）感謝意見，有

對應議題	發言意見	處理情形
	之劃設方式，農業發展地區第 1 類及第 2 類均為農業部認屬宜維護且避免轉用之農地，其中農業發展地區第 1 類又屬較為優良之農地，惟目前農業部尚無法明確提出應劃設為農業發展地區第 1 類之區位、範圍及相關配套措施，爰建議就願意繼續從事農業生產使用且得長期投入豐富農政資源之範圍，核實劃設農業發展地區第 1 類，而無需劃設大量農業發展地區第 1 類，以區分其與農業發展地區第 2 類之差異性。針對農業發展地區第 5 類，建議不予劃設，以引導未來土地開發優先使用鄰近既有發展地區之都市計畫農業區，而避免轉用非都市土地之大片優良農地。	關農業發展地區第 1 類與第 2 類劃設之相關建議，與本案研議建議其劃設條件與農業部農政資源搭配相符。而農業發展地區第 5 類之劃設條件亦已調整為都市計畫區內具農業生產事實，且符合農業發展地區第一類劃設條件，並經農業主管機關評估仍將持續投入農業施政資源之土地。
議題 12	【林郁芳兼任助理教授】宜維護農地未必需採總量管制，如無訂定總量，可參考德國之空間規劃原則，將聚落、道路及關鍵基礎設施所需土地之外的所有開放空間納入保護，以維護自然資源、文化景觀、鄉村旅遊及農林業生產。該類納入保護之土地如有轉變功能之需求，應於開發過程中明確計算生態系統服務及群落生境（Biotope）價值，以確認開發行為對於當地生態價值及功能所產生之衝擊得予實際補償。	（採納或修正後採納）感謝意見，有關宜維護農地不以總量管制為唯一方式，而應兼顧農地多元價值之相關建議，本案皆已納入論述，並於農地轉用審查機制中，納入迴避、減輕及補償原則，以兼顧國土永續利用與農地保育需求。
議題 12	【林郁芳兼任助理教授】有關宜維護農地之管理，重點在於了解環境基本特性，而非單純計算其總量數據。如實際維持農用之農地大部分屬生產力較低之山坡地，而非生產力較高之平原農地，即使農地總量之數據達標，糧食自給率反而可能降低。	（採納或修正後採納）感謝意見，有關宜維護農地管理重點應著重環境基本特性與農業生產條件，而非僅以總量數據作為判斷基礎之建議，與本案強調應由農業主管機關盤點具長期維護需求之優良農地，並強化農地資源條件分析之方向一致。
議題 16	【林郁芳兼任助理教授】有關農業發展地區之劃設，建議應再檢討調整其劃設條件，俾劃設結果能符合土地環境資源特性，並清楚掌握應長期維護之農地區位。以農業發展地區第 5 類（都市計畫農業區）為例，有部分縣市政府於辦理農地利用綜合規劃時，發現部分都市計畫農業區具備優良生產環境及資源，惟因考量未來土地開發需求及彈性，在將國土功能分區圖	（採納或修正後採納）應再檢討農業發展地區劃設條件，以符合土地環境資源特性及掌握長期維護農地區位之建議，與本案建議由農業主管機關重新檢視應優先維護農地、劃設條件與農政資源配合等方向相符。而有關農 5 目前本案建議仍應保留，而劃設條件建議調整為都市計畫區內具農業生產事實，且符合農業發展地區第一類劃設條件，並經農業主管機關評估仍

對應議題	發言意見	處理情形
	提報內政部審議時，未將其劃設為農業發展地區第 5 類。	將持續投入農業施政資源之土地。
議題 12	【林郁芳兼任助理教授】基於擔任農地利用綜合規劃計畫之總顧問經驗，目前參與該計畫之 15 個直轄市、縣（市）已劃設 66.8 萬公頃之優質農業生產區，該區域為實際進行農業生產、具高產值及產量，且投入農政資源之農地，後續全國國土計畫如維持農地總量之控管機制，可參考該數值。	（採納或修正後採納）感謝意見，有關以農地利用綜合規劃計畫既有優質農業生產區成果作為宜維護農地總量參考基礎之建議，具備實務盤點成果與政策參考價值，本案亦曾建議農業主管機關將其評估作為宜維護農地範圍及總量研議之參考，惟後續仍尊重農業部政策方向。
議題 12	【林郁芳兼任助理教授】有關本次座談會所提之農地轉用原則，建議應先進行衝擊評估，計算土地轉用後對農業生產、生態系統服務及農地多元價值所造成之衝擊，才能決定是否採迴避、減輕或補償措施。另就目前有辦理生態補償之開發計畫，大多僅針對稀有物種進行保護，忽略整體生態功能及系統性維護，以致補償措施未能真正發揮其效果，建議後續農地轉用之補償機制應考量農業整體環境永續利用情形。	（採納或修正後採納）有關農地轉用應先進行衝擊評估，並將農業生產、生態系統服務及農地多元價值納入補償機制考量之建議，與本案提出之迴避、減輕及補償原則方向一致，後續亦將建議農業主管機關在轉用原則更明確後，可先進行相關衝擊評估。
議題 12	【林郁芳兼任助理教授】即使劃設為同一類之農業發展地區，不同地區之農地型態均有所不同（例如位於臺東縣池上鄉的有機田、東北角的梯田等），其所提供之生態功能及農業生產價值亦不相同。建議應循證治理，透過科學分析與系統性規劃確認土地之功能、價值、是否得以轉用及其對應之補償方式，期待未來國土計畫相關機制能由傳統零淨損失（No Net Loss, NNL）的生態補償方法，邁向國際關注之淨正向影響（Net Positive Impact, NPI），透過多元價值投入，使被減損之農地及生態能轉型提供新功能。	（採納或修正後採納），有關不同農地具多元生態功能及農業生產價值，應透過科學分析與系統性規劃確認其功能及轉用條件之建議，與本案強調依土地資源條件進行分級管理及強化循證治理之方向一致，此點意見同樣將提供農業主管機關在設計農地轉用原則時之參考。
議題 12	【林永嚴簡任技正】107 年公告實施之全國國土計畫所訂全國農地總量面積為 74 至 81 萬公頃，係以國外農產品輸入受阻時，國內應維持供糧食安全所需之最小耕地面積；又按 110 年公告實施之各直轄市、縣（市）國土計畫所劃設國土功能分區示意圖，以	（採納或修正後採納）感謝補充說明，有關 107 年全國國土計畫所訂宜維護農地總量與各直轄市、縣（市）國土計畫初步劃設結果之對應關係，惟本次通檢宜維護農地總量之目標設定與是否持續納入全國國土計畫等，仍需農業部持續研議並確認。

對應議題	發言意見	處理情形
	農業發展地區第 1 類至第 3 類之農牧用地、養殖用地及第 5 類之都市計畫農業區計算宜維護農地面積（倘有不足，再評估納入國土保育地區第 1 類及第 2 類之農牧用地、養殖用地），總計約 80.8 萬公頃，符合前開全國農地總量面積。	
議題 12	【林永嚴簡任技正】針對後續全國國土計畫之宜維護農地管理策略，農業部認為仍應訂定宜維護農地總量之明確數值，作為管制目標，以避免因個案變更及地方財政需求，導致農地大量流失及規模縮減。就已投入農政資源之核心優良農地，應精準盤點並嚴格保護，其餘暫時休耕或未從事農業使用之潛在供農業使用土地，則保留未來農業多元發展彈性。另農業部預計於今年完成「農地政策白皮書」，屆時將納入最新農地總量推估數值，作為未來政策指導基準。	（採納或修正後採納）感謝意見，有關宜維護農地總量仍應訂定明確數值、優先維護已投入農政資源之核心優良農地，並保留部分潛在供農業使用土地彈性之建議，與本案強調農地差異化管理、優良農地優先維護及兼顧合理土地利用需求之方向一致。後續亦將參考農業部「農地政策白皮書」研議成果及相關農地總量推估資料，並持續與農業部共同研議，作為全國國土計畫通盤檢討之重要參考。
議題 12	【林永嚴簡任技正】為因應全國國土計畫通盤檢討，落實農業部門空間發展計畫，農業部刻正推動農地相關重點計畫及法規調適，說明如下： （一）農業部門空間發展策略：配合全國國土計畫通盤檢討作業，檢討調整農業發展地區劃設條件及農產業空間發展策略。就目前初步研議方向，農業發展地區第 1 類及第 2 類均屬適合農業經營生產之土地，其餘不利於耕作之農地，則可劃設為農業發展地區其他分類或視情形劃設為城鄉發展地區，並將保留縣市政府彈性劃設之空間。 （二）縣市層級農地利用綜合規劃計畫：農業部已核定 15 個直轄市、縣（市）農地利用綜合規劃計畫，後續將協調各產業農業施政資源布建，建立農地利用綜合規劃計畫通盤檢討作業機制。 （三）鄉鎮層級農地利用綜合規劃計畫：擴大推動鄉鎮農地利用綜合規劃，對接國土計畫之鄉村地區計畫。鄉村地區計畫涵蓋居住生活及公共設施等多元空間需求，農地利用綜合規劃計畫則著重於農產業發展與農地資	（採納或修正後採納）感謝說明，有關農業部門空間發展策略、農地利用綜合規劃計畫推動、鄉鎮層級農地利用規劃，以及相關法規調適方向等，後續相關成果皆可納入參考，並建議農業主管機關應延續前開相關計畫與法規之研議成果，就農業發展地區劃設條件、農地利用規劃與國土計畫制度銜接機制，進一步提出更明確之政策方向。

對應議題	發言意見	處理情形
	源利用，建議後續農業部及內政部應協調合作，共享農產業資訊及空間圖資，並建立前開2項計畫之對接機制，納入相關作業須知中。 （四）農地法規調適：配合國土計畫制度，研議修正「農業發展條例」及「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」相關規定，並將「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」之法律位階提升至法規命令層級（農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業辦法）。	
議題12	【林永嚴簡任技正】有關農地變更之回饋機制，農業部已訂定「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」、「農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法」，規範農地變更如何回饋及該回饋如何應用於農業發展及農地維護。	（採納或修正後採納）感謝補充有關農地變更回饋機制之現行制度相關說明，惟後續仍需對應本次所提出的迴避、減輕、補償等農地轉用原則，提出更詳細之機制建議。
議題12	【林永嚴簡任技正】有關農地轉用之減輕或補償機制，農業部建議應依循國土計畫法之精神，以計畫引導土地合理使用；遵循「減輕優先原則」，即先迴避、再減輕，最後才考慮補償（如現地補償、異地補償或生態補償）。另針對農地轉用之減輕及個案審查機制，將納入前開農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業辦法之擬定作業予以研議。	（採納或修正後採納）有關農地轉用應遵循「先迴避、次減輕、後補償」之原則，並強化農地轉用審查及減輕措施之建議，與本案所提農地轉用之迴避、減輕及補償原則方向一致，後續待農業主管機關研議建立相關審查原則及評估機制。
議題12	【地球公民基金會】如後續全國國土計畫不再訂定宜維護農地總量數值，將缺乏判斷農地轉用區位及範圍合理性之參考標準，以致難以透過審議程序把關個案開發及計畫變更案件，又整體國土審議與治理機制是否能支持此調整方向，應再釐清。	（採納或修正後採納）有關宜維護農地總量如不納入全國國土計畫，可能影響個案變更合理性判斷基準及審議把關機制之提醒。農業部代表亦提出建議宜維護農地總量仍應訂定明確數值、優先維護已投入農政資源之核心優良農地，且農業部預計於今年完成「農地政策白皮書」，屆時將納入最新農地總量推估數值，作為未來政策指導基準。後續將持續與農業部研議並確認是否將宜維護農地總量納入全國國土計畫。
議題16	【地球公民基金會】按農業部所提之政策方向，未來農業部仍有訂定宜維護農地總量之需求，並將於相關政策文件中公告該總量數值。改制前農業	（採納或修正後採納）有關農地資源分級分類成果及其與農業發展地區劃設條件之關聯性建議，具重要實務基礎與政策參考價值。後續亦可提供農

對應議題	發言意見	處理情形
	委員會前於2012年至2016年間辦理農地資源盤查及制定農地資源分級分類系統，該系統將農地依不同強度之保護及利用邏輯分為4類，其中，第3種農業用地定義為具有糧食生產功能，但生產環境受外在因素干擾，在不違反糧食安全與農業生產環境之前提下，得允許其彈性使用及農地轉用。前開第3種農業用地並未對接至目前全國國土計畫所定之農業發展地區劃設條件，如不再將宜維護農地總量納入全國國土計畫，該農地分類方式是否有助於農地維護管理策略及農業發展地區劃設之檢討調整，請再納入研議。	業部作為評估既有農地資源分類成果於農業發展地區劃設條件檢討調整之參考。
議題16	【地球公民基金會】目前外界對於國土計畫之主要爭議為農業發展地區第1類及第2類之劃設涉及地主權益情形，農業部於本次座談會提到，農業發展地區第1類及第2類均屬適合農業經營生產之土地，建議後續評估檢討調整該2類農業發展地區之定義或劃設條件、土地使用管理方式等，以解決前開爭議。	（採納或修正後採納）有關農業發展地區第1類及第2類之定義、劃設條件及管理方式本案議題16已初步提出建議方案，惟後續仍需由農業主管機關檢視確認相關方案內容是否與其政策方向一致。
議題12	【經濟部】針對本次座談會農業部所提之宜維護農地總量及相關管理措施調整方向，後續於產業園區增設及開發時，經濟部產業園區管理局將依循農業部所訂相關規定辦理審查事宜，且持續與相關部會溝通合作。	（採納或修正後採納）感謝貴部同意於後續產業園區增設及開發將配合農業部所訂宜維護農地總量及相關管理措施辦理，並持續透過跨部會協調機制推動合作。
議題12	【桃園市政府】隨著農業技術持續改良及進步，農業生產模式日益多元及科技化，桃園市已有許多立體化且高效率之農地使用型態，建議農業部後續訂定宜維護農地總量時，可評估不僅以平面面積估算，並與各直轄市、縣（市）政府溝通討論可彈性調整之空間。	（採納或修正後採納）有關宜維護農地總量評估方式、強化都市計畫農業區多元利用，以及透過鄉村地區計畫進一步研議觀光及遊憩發展需求等方向，與本案強調農地多元功能維護、因地制宜、提供更多彈性等方向皆一致。
議題12、議題21	【桃園市政府】對於維護優良農地，桃園市政府除持續提供水源及確保及環境不受工業使用擴張影響外，亦引導都市計畫農業區具更彈性及多元化之利用；另桃園市政府刻辦理觀光產業與遊憩發展之整體規劃委辦案，相關規劃成果將納入後續桃園市國土計	（採納或修正後採納）有關優質農地水源供給改善及山坡地農業利用等地方農地管理議題，具地方發展特殊性與實務需求，後續可透過縣市國土計畫通盤檢討及鄉村地區計畫，研議因地制宜之土管。

對應議題	發言意見	處理情形
	畫通盤檢討，如經評估有另訂土地使用管制規則之需求，將會納入鄉村地區計畫內做更細緻、周延之研議及規劃。	
議題 12、議題 21	【桃園市政府】目前桃園市之農地規劃及使用議題，包含有部分優質農地因水源供給不穩定而需透過規劃與工程手段串聯各類水路及灌溉排水系統，以及復興區知名水蜜桃產業涉及山坡地超限利用問題，均將納入後續桃園市國土計畫通盤檢討中予以研議處理。	（採納或修正後採納）有關部分優質農地因灌溉水源供給不穩定而需強化水路串聯與灌排系統改善，以及山坡地農業利用涉及超限利用等地方特殊農地議題，具地方發展與土地利用管理特性，後續可透過地方國土計畫通盤檢討機制，因地制宜研議相關改善及配套措施。
-	【自然保育與環境資訊基金會（書面意見）】南投焚化爐預定地，有 7.5 公頃土地屬於「特定農業區」。中央認為焚化爐之規劃屬地方權限，未提交提案至中央時，中央「無法」表達意見；而地方則認為該項決策權在地方，若中央不同意，為何國產署會同意撥用該特定農業區土地給地方使用？此現象顯示於程序上存在一定程度之矛盾。請問是否有更好之協調與確認機制來解決此類問題？	（無直接對應本案議題）有關特定個案土地撥用程序及中央與地方權責分工與協調機制之相關建議，涉及個案開發審議及土地撥用行政程序，與本案議題範疇無關，故暫不處理。
-	【傘彧資訊管理顧問有限公司（書面意見）】總量／宜維護應視為全國性課題： 一、各縣市環境條件不同，農地是否有機會以碳權類比，使其權利於縣市間流通，進而推動農地集中化？ 二、面對氣候變遷與新型農業，設施、立體、智慧農業等雖有納入政策，但並未與農地（及總量）等相互操作。 三、是否有必要將土地使用之週期納入考量？（有農地轉用之補償，有無變回農地之誘因？）	（納入後續政策參考）感謝意見，有關農地總量跨區域調配、碳權概念導入、氣候變遷下新型農業與農地總量操作，以及土地使用週期管理等建議，屬於較創新政策思維與長期制度研議價值，並非本次通檢欲處理之重點，將提供相關主管機關作為後續政策研議之參考。
議題 12	【監督施政聯盟（書面意見）】支持訂出農地總量，惟農業部是否可以以國家糧食安全為主要目標，定期研究並檢討農地總量？此外，不應僅以「總量」作為守護農地之手段。農地應視為未來千萬世代之資產，不應短視地耗盡。	（採納或修正後採納）有關支持訂定農地總量並應定期檢討更新之建議，與本案強調宜維護農地應由農業主管機關盤點指認優良農地並滾動檢討之方向一致；另有關農地不應僅以總量作為維護手段之提醒，亦有納入農地多元功能維護、提出農地分級管理及轉用原則等策略。
議題 12	【監督施政聯盟（書面意見）】支持	（採納或修正後採納）感謝意見，有

對應議題	發言意見	處理情形
	農業部訂出農地轉用之迴避、減輕、補償機制，但若無法於此程序落實資訊公開（如農業用地變更使用說明書）及公民參與，則應至少於各級國審會中落實。農業部能否於農地轉用程序中落實資訊公開並開放監督？國土署能否督促地方國審會落實會議資訊公開並加強公民參與。	關後續於農地轉用之迴避、減輕及補償機制研議過程中，建議相關主管機關應就資訊公開及審議參與機制一併納入考量等已納入議題 12 之建議中。
議題 16	【高雄市政府（書面意見）】有關農業發展地區第 1、2 類之劃設方式，目前農業發展地區第 1 類劃設條件設定為「具優良農業生產環境，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，符合投資重大農業改良設施之地區、供農業使用之特專區、農業經營專區、農產專業區、集團產區、養殖漁業生產區、政府依地方農業發展需要劃設等條件之一，且滿足面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上者」。實際劃設時，操作單元會因劃設母數選擇不同而有不同的繪製結果，產生相鄰兩筆農地卻分別劃設為農業發展地區第 1 類或第 2 類情形，卻難向民眾解釋說明此劃設差異原因。另也因按面積比例劃設，產生農地實際利用現況與劃設結果不相符情形，如包夾於大面積農地內之已受開發污染之農地劃設為農業發展地區第 1 類，但實際農作且有灌排水之農地卻劃為農業發展地區第 2 類。爰此，倘內政部與農業部在農地資源利用之管理方式，對於農業發展地區第 1 類與第 2 類設定不同之農地利用管理及農政資源挹注原則，建議管制較嚴、主要農政資源投入地區之農業發展地區第 1 類，宜由農業主管機關明確告知必須長期維護之農地及已投入農政資源需持續維持農業利用之農地，依此指認範圍劃設為農業發展地區第 1 類；其餘非位於山坡地範圍之農地，則指認劃設為農業發展地區第 2 類。	（採納或修正後採納）感謝補充地方實務劃設課題之說明，有關農業發展地區第 1 類及第 2 類於實務劃設過程中因操作單元不同、現況利用差異所產生之爭議，目前本案議題 16 已初步提出建議方案，包含建議由農業主管機關明確指認應長期維護及已投入農政資源之核心農地範圍，作為農業發展地區第 1 類劃設依據，且刪除面積規模與農用比例數字標準等，其餘農地則維持適度彈性，惟後續仍需由農業主管機關檢視確認相關方案內容是否與其政策方向一致。
議題 12	【高雄市政府（書面意見）】有關明確的農地轉用原則及審查機制，現階段非都市土地農地資源，目前雖訂有農業用地變更使用審查規範，然實務	（採納或修正後採納）感謝意見，有關應建立更明確之農地轉用原則及審查機制，並應兼顧農地維護與合理土地利用需求之建議，皆與本案提出農

對應議題	發言意見	處理情形
	上常見申請人選用大片生產中農地內之零星農地或毗鄰農地，經農業主管機關同意變更做為非農業使用，造成農地穿孔及破碎化情形。為利土地適地適用及降低農地轉用之外部性，避免過度嚴格之農地轉用限制，兼顧農地資源維護及農業用地條件與未來土地轉用機會，建議由農業主管機關提供各類型農地得轉用之適用條件、得轉用用途、轉用規模、附帶條件等原則及農地變更利用之審查原則，以供後續國土利用管理參考依循。	地轉用應依循迴避、減輕及補償原則之方向一致。後續將建議由農業主管機關研訂不同類型農地之轉用條件及審查原則，作為國土利用管理之參考依循。
議題 12	【匿名提問（書面意見）】關於農地總量管制是否應納入全國國土計畫指導，考量不同區域之農地生產效益差異及其對糧食生產之影響程度不同，且地方發展需求亦各異，請問是否可綜合上開因素，考量採取較彈性之管理方式？	（採納或修正後採納）有關考量不同區域農地生產效益及地方發展需求差異，建議採較具彈性之農地管理方式，與本案強調應依農地資源條件差異進行分級管理，並兼顧農地維護與合理土地利用需求之方向大致相符，惟宜維護農地總量之目標設定與是否持續納入全國國土計畫等考量，仍需農業部持續研議並確認。
議題 12	【匿名提問（書面意見）】針對農地轉用原則與配套機制，有關「迴避」原則（優先避免使用農業發展地區之土地）之優先順序，是否可重新評估，將土壤鹽化類型之不利耕作因子、交通要道兩側易受污染物影響之範圍、未具糧食生產效益之低度利用農地（如台糖土地），以及缺乏灌排系統及農業改良設施且非屬重大農業建設區域，自最優先「迴避」序列中移除？	（採納或修正後採納）有關建議重新檢視農地轉用「迴避」原則之優先順序，並納入不利耕作因子、糧食生產效益及農業基礎設施條件等因素之建議，其實就與本案建議指認應優先保護農地作為不可轉用農地，而其餘條件較不佳之農地才可轉用之邏輯相同，而其中又可進一步先轉用不利耕作之農地，相關建議皆可提供農業主管機關於農地轉用原則及審查機制研議過程中納入評估，以兼顧農地維護及合理利用需求。

四、第四場專家學者座談會辦理情形與成果

本次座談會為「全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會」中之第 4 場會議，主題為「氣候變遷影響下之國土風險治理策略與國土保育地區劃設及管理方式」。本場次主要係因應國家永續發展趨勢，探討國土計畫以空間規劃及土地管理層面因應氣候變遷影響，以及降低天然災害風險、強化國土風險治理之方式。

期望藉由本次座談會，廣泛徵詢與會專家學者及列席機關之意見，以確認：（一）透過環境敏感地區整合管理及國土保育地區劃設，是否足以因應氣候變遷及國土風險治理議題；（二）國土保育地區劃設及管理方式之妥適性。最終目的為蒐集並整合各方意見，精進各項議題之處理對策，並促進跨領域合作與溝通，作為後續全國國土計畫檢討調整之共識基礎。

(一)時間：115 年 4 月 29 日（星期三）下午 2 時

(二)地點：集思交通部國際會議中心 201 會議室（臺北市中正區杭州南路一段 24 號 2 樓）

(三)議程：

表 4.1.9 第四場專家學者座談會議程表

時間	議程	主席/報告人
13:30-14:00（30 分鐘）	報到	
14:00-14:05（5 分鐘）	開幕致詞	內政部國土管理署 朱副署長慶倫
14:05-14:20（15 分鐘）	討論議題說明	國立成功大學都市計劃學系 鄭皓騰副教授
14:20-15:50（90 分鐘）	專家學者座談	主持人： ● 內政部國土管理署 廖文弘組長 ● 國立成功大學都市計劃學系 張學聖特聘教授 與談人： ● 內政部國土管理署 陳繼鳴前副署長 ● 國立成功大學水利及海洋工程學系 王筱雯教授 ● 臺北市立大學城市發展學系暨研究所 吳杰穎教授 ● 農業部林業及自然保育署 黃鏡諺副組長 ● 國立政治大學地政學系 林郁芳兼任助理教授 ※會議當天將提供 QR code 或連結予現場及線上與會人員填寫意見及提問，如有須請與談人回應之問題，請於本階段以前開方式提出。
15:50-16:00	中場休息	
16:00-17:00（60 分鐘）	綜合討論	主持人： ● 內政部國土管理署 廖文弘組長 ● 國立成功大學都市計劃學系 張學聖特聘教授 流程：

時間	議程	主席/報告人
		1.邀請關鍵機關（環境部、農業部農村發展及水土保持署、經濟部水利署）就討論事項發言。 2.開放現場與會人員發言及提問，並就現場及線上所提意見進行回應交流。 3.意見總結。 ※會議當天將提供 QR code 或連結予現場及線上與會人員填寫意見及提問。
17:00	閉幕	

(四)討論議題

1. 議題 1：透過環境敏感地區整合管理及國土保育地區劃設因應氣候變遷影響之方式

說明：

(1) 國土計畫因應國家氣候變遷政策之方式

為完備我國氣候法制基礎以順應國際趨勢，112 年 2 月 15 日總統公布將溫室氣體減量及管理法修正為「氣候變遷因應法」，將原本以溫室氣體減量為主軸，轉化為強調「減緩」與「調適」並重，且明定氣候變遷調適與溫室氣體排放管理等相關事宜。

依前開氣候變遷因應法第 9 條規定，環境部擬定「國家因應氣候變遷行動綱領」，並經行政院於 112 年 11 月 3 日核定；又依同法第 19 條規定，中央目的事業主管機關應就各易受氣候變遷衝擊領域訂定調適行動方案，並由環境部整合擬訂「國家氣候變遷調適行動計畫」。

依據前開行動綱領，土地利用領域為 7 大易受氣候變遷衝擊領域之一，其推動調適工作之範疇包含國土空間規劃、使用管制及開發利用等層面，透過國土計畫之上位計畫指導，至都市土地使用管制與都市設計落實、國家公園生態保育與推廣，乃至濕地、水環境營造、農地資源空間佈建等，導入多尺度及多面向調適行動。本部刻與有關機關共同研擬 116-119 年土地利用領域調適行動方案。

另依國土計畫法第 9 條規定，各級國土計畫載明事項包含「國土防災策略及氣候變遷調適策略（計畫）」，該專章係以「調適」為主要內容，包含國土如何因應氣候極端化趨勢及其所致天然災害之策略。至就「減緩」部分，考量 2050 年淨零排放目標及溫室氣體減量係我國一致性政策方向，各部會政策作為應以溫室氣體減量管理為前提，國土規劃與城鄉發展管理亦然，爰本署後續將透過其他委辦案研議「減緩」相關策略納入全國國土計畫各章節內容之方式。

(2) 以強化環境敏感地區整合管理因應氣候變遷調適及國土風險治理

就前開土地利用領域調適行動方案，「提升國土系統韌性與氣候調適

能力」為重要推動目標之一，透過空間計畫引導、環境敏感地區保全、流域整體治理與自然調節功能強化，使國土本身具備承受衝擊與減災的能力。其中，環境敏感地區作為國土環境中相對脆弱之區域，極容易受到人為的不當開發活動之影響而產生環境負面效應，維護其環境及精進其整合管理作為係強化國土安全韌性及風險治理之關鍵。

臺灣自 80 年代面臨環境破壞與天然災害之挑戰，引入「環境敏感地區」概念，透過區域計畫、非都市土地使用管制規則、非都市土地開發審議作業規範等計畫與法令機制，禁止或限制環境敏感地區之土地開發利用行為。本部 107 年公告實施全國國土計畫所定之國土保育地區劃設條件亦以環境敏感地區範圍作為劃設參考指標。

考量環境敏感地區具備水源涵養、生態調節、海岸防護等重要功能，但長期面臨過度利用、土地開發及氣候壓力升高，使其天然調節能力受到威脅。當自然系統退化，將直接削弱國土吸收衝擊的能力，使洪水、熱浪、乾旱、土壤劣化更加嚴重，亟需透過科學監測與管理制度，守護並強化該地區的氣候調節功能。

(3) 國土保育地區劃設及管理方式之調整方向

考量下一版全國國土計畫原則將於第 1 版國土功能分區圖公告後再公告實施，爰後續國土功能分區劃設條件之調整，將以前開國土功能分區圖成果為基礎。因應前開環境敏感地區整合管理作為，並考量國土功能分區劃設之穩定性，國土保育地區劃設及管理方式之調整方向如下：

A. 國土保育地區劃設方式

(A)國土保育地區第 1 類及第 2 類：原則仍以環境敏感地區範圍作為劃設參考指標，惟將現行描述環境敏感地區範圍之劃設條件調整為描述其功能，俾利實際劃設。

(B)國土保育地區第 3 類：仍維持以國家公園計畫地區範圍劃設，不調整其劃設條件。

(C)國土保育地區第 4 類：為利後續都市計畫地區之管理，並考量都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地已訂有嚴謹管制措施，屬都市計畫中因應特殊生態價值或特定環境保育目的而擬定之特定區計畫，將整體計畫範圍劃設為國土保育地區第 4 類；屬一般都市計畫區內之保護區，則劃設為城鄉發展地區第 1 類。

(D)針對前開國土保育地區第 1 類及第 2 類之劃設參考指標，考量各環境敏感地區圖資精度不一，為利後續直轄市、縣（市）政府辦理各該國土計畫通盤檢討及國土功能分區圖繪製作業，本署除持續透過自 105 年起建立之環境敏感地區單一窗口查詢平台相關機制，定期或不定期請各環境敏感地區主管機關更新圖資外，並刻推動「環境敏感地區圖資精進整合」作業，期協助各該環境敏感地區主管機關檢討其劃設範圍，並整合跨機關圖資及提高圖資精度。

表 4.1.10 107 年公告實施全國國土計畫所定之國土保育地區劃設條件及本次所提之國土保育地區劃設條件調整方向比較表

分區分類	107 年劃設條件	本次建議調整方向
國土保育地區第 1 類	1.位處山脈保育軸帶（中央山脈、雪山山脈、阿里山山脈、玉山山脈、海岸山脈）、河川廊道、重要海岸及河口濕地等地區內，具有下列條件之陸域地區，得劃設為國土保育地區第 1 類：	-
	(1)具自然保育價值之地區。	(1)具代表性自然地貌、生態完整度高之地區。
	(2)重要野生動物棲息環境與為維護物種多樣性所應加強保護地區。	(2)屬關鍵物種繁殖或遷徙需要所應加強保護地區。
	(3)原始森林、天然湖泊，為維護生態環境所應保護之之國有林、公有林地區；及為涵養水源及防止災害等目的，所劃設保安林地。	(3)具涵養水源功能之原始或接近自然原始狀態之森林範圍。
	(4)經目的事業主管機關公告之水庫蓄水範圍。	(4)對公共供水具有關鍵涵養與保護功能之蓄水範圍。
	(5)為確保飲用水水源水質所應劃定之地區。	(5)對飲用水水源水質具重要影響之空間範圍。
	(6)屬於水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道。	維持目前劃設條件。
	(7)沿海富含珍貴稀有動植物之棲地及生態廊道，為保護與復育海岸資源劃定之地區。	(7)屬沿海富含珍貴稀有動植物之棲地及生態廊道地區。
	(8)海岸河口具生態多樣性及重要保育物種，具有水資源涵養功能之濕地。	維持目前劃設條件。
	2.位於前 1.範圍內之零星土地，得一併予以劃入。	-
國土保育地區第 2 類	1.鄰近山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地周地區內，具有下列條件之陸域地區，得劃設為國土保育地區第 2 類：	-
	(1)國公有林地，依永續使用及不妨礙國土保安原則，發展經濟營林、試驗實驗、森林遊樂等功能之地區。	維持目前劃設條件。
	(2)高山丘陵易因地質脆弱鬆軟或坡向特殊，致重力承載不足並產生坡度災害之地區。	維持目前劃設條件。
	(3)河川野溪周邊因地質敏感及坡地特性，易因水土混合及重力作用後，夾帶土石沿坡面或河道流動所造成災害之地區。	維持目前劃設條件。
	(4)山坡地經辦理土地可利用限度分類，查定為加強保育地之地區。	(4)屬坡地超限利用或地質敏感地區。
	(5)為維護自來水供應之水質水量，就水源保護需要所劃定之地區。	(5)屬對於自來水供應具有重要影響之空間範圍。

分區分類	107 年劃設條件	本次建議調整方向
	2.現況尚未劃定使用分區及編定使用地之離島。	-
	3.位於前 1.範圍內之零星土地，得一併予以劃入。	-
國土保育地區第 3 類	國家公園計畫地區。	維持目前劃設條件。
國土保育地區第 4 類	屬都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地，具有下列條件者，得劃設為國土保育地區第 4 類： 1.水源（水庫）特定區、風景特定區都市計畫內保護或保育相關分區或用地，符合國土保育地區第 1 類劃設條件者。 2.其他都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地，符合國土保育性質，屬水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道範圍內者。	屬都市計畫中因應特殊生態價值或特定環境保育目的而擬定之特定區計畫範圍。

B. 國土保育地區管理方式

(A)依國土計畫法第 23 條第 1 項規定，國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。

(B)為落實前開規定，本部於 107 年公告實施之全國國土計畫納入下列規範：

a.有關國土功能分區之劃設順序，除法律保障既有權益地區（如依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制之地區、原依區域計畫法核發開發許可之地區、原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區及一定面積規模以上具有城鄉發展性質之特定專用區等）得優先劃設外，應依次以國土保育地區及海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區，並按環境敏感程度或農地資源品質由高至低依序劃設。

b.有關土地使用指導事項，就位屬環境敏感地區範圍內之土地，除符合各國土功能分區及其分類之管制規定外，並應符合相關目的事業主管法令規定。

(C)另針對屬應經申請同意及使用許可等申請開發案件，國土計畫土地使用管制規則（草案）及使用許可相關法令規定業納入現行區域計畫制度下已有之環境敏感地區查詢及徵詢各該主管機關意見機制，以避免開發行為影響環境敏感地區之保育及治理。

(D)又考量各項環境敏感地區之類型及保育標的有所不同，即使劃設為同一國土功能分區及其分類，其土地管理方式應視實際情形而有所區別，爰建議後續於全國國土計畫之土地使用指導事項中，訂定直轄市、縣（市）得因應不同環境敏感地區之特性，就涉及環境敏感地區範圍之土地（包含國土保育地區第 1 類及第 2 類，以及按前開國土功能分區劃設順序劃設為其他國土功能分區及其分類者），另訂因地制宜土地使用管制規則之彈性規範，以實際維護其環境。

討論事項：

(1)本次係透過環境敏感地區強化氣候變遷調適與國土功能分區劃設之連結，後續如仍以環境敏感地區範圍作為國土保育地區劃設參考指標是否足以因應氣候變遷及國土風險治理議題？如否，是否有其他劃設參考建議？又各目的事業主管機關如評估有調整各該環敏地涉及之國土功能分區及其分類之劃設條件、劃設順序及土地使用指導事項之必要性，或有其他政策需與國土計畫對接事項，亦請提供意見。

(2)針對國土保育地區之管理方式，將維持前開國土計畫法及相關子法、全國國土計畫所規定之國土功能分區劃設順序、重疊管制、環境敏感地區查詢及徵詢機制，並增加得由直轄市、縣（市）政府另訂土地使用管制規則之

彈性機制，是否足以落實環境影響及國土保安？如否，是否有其他調整建議？

(五)辦理成果

第四場專家學者座談會議辦理過程如圖 4.1.6 所示，各專家學者及與會單位代表之意見、簽到表彙整於附錄四。



圖 4.1.6 第四場專家學者座談會議辦理過程圖

(六)座談會之與談意見、提問及回應處理情形彙整

本場次座談會之與談意見、提問及回應處理情形彙整如表 4.1.11，意見處理納入本案各議題之方式，大致可分為以下四類：

1. 採納或修正後採納：專家學者所提意見與本案研析方向一致或已納入本案處理。
2. 不採納：專家學者所提意見與本案研析方向不一致，且前經本案討論確認目前研析成果，故暫不予納入處理。
3. 納入後續政策參考：專家學者所提意見具參考價值，惟非屬下一版全國國土計畫通盤檢討之優先處理事項，可作為國土計畫政策及制度之中長期調整方向參考。
4. 無直接對應本案議題：專家學者所提意見與本案議題範疇未直接相關，屬於其他國土計畫政策制度意見，僅供後續參考，暫無須處理。

表 4.1.11 第四場座談會意見及處理情形說明表

對應議題	發言意見	處理情形
議題 15	【陳繼鳴前副署長】行政院經濟建設委員會（現為國家發展委員會）於民國 77 年、78 年時辦理了 2 項有關環境敏感地區劃設之先驅計畫，後續內政部營建署（現為內政部國土管理署）於辦理區域計畫第 1 次通盤檢討時，將環境敏感地區概念納入區域計畫制度中，當時將環境敏感地區分為生態敏感地區、自然及文化景觀資源敏感地區、優良農地、地表水源維護敏感地區、地下水補注區、災害敏感地區、海岸地區等 7 類。其中地下水補注區可供水資源抽出、補助之永續循環利用，為十分重要之環境敏感地區，又前開 7 類環境敏感地區已涵蓋國土保育之整體架構，建議國土保育地區之劃設可參考該 7 類環境敏感地區之機能及範圍。	(採納或修正後採納)感謝意見，委員所提 77、78 年環境敏感地區之分類架構，與本案研析方向具一致性。經檢視，除優良農地原則將依農地資源特性劃設為農業發展地區外，其餘均已納入國土保育地區劃設參考指標。本案後續亦將持續強化環境敏感地區功能導向之劃設思維，以作為因應氣候變遷調適及國土風險治理之參考。
議題 15	【陳繼鳴前副署長】又當時於辦理區域計畫第 1 次通盤檢討時，將環境敏感地區範圍轉換為「限制發展地區」，係基於銜接行政管理需要，各環境敏感地區之劃設及管理應由各該目的事業主管機關依相關法令規定辦理，建議後續應加強與各目的事業主管機關之溝通協作。	(採納或修正後採納)感謝意見，本團隊亦認同環境敏感地區之劃設與管理，原則應由各目的事業主管機關依權責法令辦理，國土計畫則作為整合平台與空間指導機制。後續除持續透過環境敏感地區單一窗口查詢平台及圖資更新機制精進整合管理外，亦將加強與各目的事業主管機關之溝通協作，以利國土功能分區劃設及土地使用管理與相關法令規範有效銜接。
議題 23	【陳繼鳴前副署長】環境敏感地區之	(採納或修正後採納)感謝意見，有關

對應議題	發言意見	處理情形
	劃設原則上可因應氣候變遷之減緩與調適作為，就「減緩」部分，加強維護資源、生態類型的環境敏感地區（如森林）可協助提升自然碳匯，建議針對持續劃設為環境敏感地區之土地，給予適當優惠及獎勵措施；就「調適」部分，涉及國土防災、避災，可對應至災害敏感類型環境敏感地區之劃設，針對循都市計畫法或國土計畫法使用許可程序辦理之開發案件，建議相關法令可延續查詢環境敏感地區之制度，並強化訂定及審查防災相關配套措施之相關規定。	維護資源、生態類型環境敏感地區可提升自然碳匯功能，可作為國土計畫與氣候變遷減緩政策介接之參考。另有關延續環境敏感地區查詢制度及強化防災相關配套措施部分，本案研析方向已於國土計畫土地使用管制規則（草案）及使用許可相關機制中，納入環境敏感地區查詢與徵詢主管機關意見程序，後續亦將持續精進相關審查配套。
議題 15、16	【陳繼鳴前副署長】考量都市計畫屬國土計畫的一環，將都市計畫範圍內涉及國土保育、農業發展之土地劃設為城鄉發展地區以外之國土功能分區，實屬可行；又依國土計畫法規定，都市計畫範圍仍依都市計畫法及其相關法規實施管制，爰可與都市計畫主管機關討論取得共識後，再評估是否調整國土功能分區及其分類劃設方式。	（採納或修正後採納）感謝意見，有關都市計畫範圍內涉及國土保育或農業發展功能之土地（國 4、農 5），究竟應劃設為適當之國土功能分區或全數納入劃設為城鄉發展地區，考量現階段國 4 及農 5 仍具有反映土地使用特性及功能辨識之必要，爰建議仍維持相關功能類型之劃設，以利後續資源管理及政策分析之延續性。惟為強化制度銜接與提升作業效率，本案也另建議「都市計畫範圍內國土功能分區檢討變更之行政程序簡化方式」。
議題 10	【陳繼鳴前副署長】有關另訂土地使用管制規則，如係因應地方特殊環境條件而訂定因地制宜管制規定予以保護、保育者，值得鼓勵；如係屬相同保護、保育標的或範圍者，應審慎評估是否得由直轄市、縣（市）政府另訂管制規定，以避免一國兩制之情形。	(採納或修正後採納)感謝意見，本案研析方向亦認同因應地方特殊環境條件或保育需求，得由直轄市、縣（市）政府因地制宜訂定土地使用管制規則，以提升環境保護及保育效果。惟如屬相同保護、保育標的或範圍者，後續將於制度設計上審慎評估中央與地方權責分工及規範一致性，以避免不同地區適用標準差異過大，兼顧彈性治理與制度一致性。
議題 15	【陳繼鳴前副署長】過去於推動國土計畫法、濕地保育法、海岸管理法等國土三法時，考量山、河、海之生態環境及物種棲地具高度關連性，應將其串聯形成一個完整生態體系，期望未來可透過國土計畫持續強化相關機制，以達成前開國土保育及永續利用之終極目標。	(採納或修正後採納)感謝意見，目前山、河、海生態環境皆已涵蓋於國土計畫之國土保育地區中，另有關強化山、河、海生態環境及物種棲地串聯，建構完整生態體系之建議，具國土保育及永續利用政策意義，亦與本案推動方向相符。
議題 23	【陳繼鳴前副署長】在推動國土風險	(納入後續政策參考)感謝意見，有關

對應議題	發言意見	處理情形
	治理過程中，常因風險資訊本身具有不確定性，加上涉及民眾財產權益、地方發展期待及避免社會恐慌等因素，導致相關資訊無法完全公開流通。建議後續可透過誘導方式，例如於審查使用許可案件時，針對提出因應氣候變遷相關措施者提供適當獎勵，或藉由辦理鄉村地區計畫，檢討調整高風險或脆弱地區之公共設施或土地利用情形，並加強資訊揭露及社會溝通，逐步強化未來世代對於災害風險的認知及接受度。	透過誘導機制鼓勵氣候變遷因應措施、強化風險資訊揭露與社會溝通，以及透過鄉村地區計畫調整高風險地區公共設施或土地利用之建議，具政策參考價值。惟除了針對鄉村地區計畫之相關建議之外，其餘建議涉及風險治理、獎勵制度設計及跨部門資源整合，非屬本次全國國土計畫通檢優先處理事項，後續將作為國土風險治理及長期氣候調適政策推動方向參考。
-	【陳繼鳴前副署長】長期以來，行政部門均各別依其權管法令規定有各自的作為，後續國土計畫應積極扮演跨部會協作之治理平台，提出關鍵議題供各部會討論，並提至國土計畫審議會協調確認，進而訂定相關行政規定，以整合各部會的資源及政策，並銜接不同法定計畫及法令規範之管理機制。	(採納或修正後採納)感謝意見，本案認同國土計畫應扮演跨部會整合協調平台角色，透過國土計畫審議及相關行政協調機制，促進各部會政策、法定計畫與法令規範之銜接整合。後續將持續透過環境敏感地區整合管理、土地使用指導事項及相關討論機制，強化跨機關合作及治理效能。
議題 23	【王筱雯教授】有關氣候變遷之減緩與調適策略，主要係為因應氣候變遷所帶來之風險，該風險的定義方式將影響環境敏感地區對於風險治理的角色。以水利工程及經濟部水利署製作淹水潛勢圖的角度來看，係以物理性危害發生之機率及後果來定義風險；又評估風險時應關注一個地區、系統或對象暴露於危害事件下之脆弱度。	(納入後續政策參考)感謝意見，有關氣候變遷風險應綜合考量危害發生機率、後果、暴露度及脆弱度等面向之建議，對於強化環境敏感地區之風險治理角色具參考價值。惟考量風險定義與評估方法涉及其他目的事業主管機關權責，後續將作為國土計畫因應氣候變遷及國土風險治理相關研析與政策調整之參考。
議題 23	【王筱雯教授】為有效因應氣候變遷之風險，有必要強化環境敏感地區之功能，又風險具有變動性，建議應跳脫禁止開發、嚴格管制環境敏感地區之靜態管理思維，將環境敏感地區作為可因應動態風險，並積極運用相對應調適策略的場所。以西南沿海的海岸濕地為例，該濕地除了為重要生態廊道之外，亦可向陸地延伸，作為抵禦海平面上升、颱風降雨淹水的緩衝地帶及重要物種生態棲地退避的範圍，使生態系統成為可提升調適能力、降低風險的自然解方。	(納入後續政策參考)感謝意見，有關環境敏感地區應由傳統靜態保護思維，轉向兼具動態風險調適及自然解方功能之建議，或如前述可對應氣變之調適與減緩理念。惟相關作法涉及環境敏感地區範圍檢討、跨部門治理機制，後續尚需各目的事業主管法令及科學監測資料之配合逐步推動。
議題 23	【王筱雯教授】以氣候變遷調適之長	(納入後續政策參考)感謝意見，有關

對應議題	發言意見	處理情形
	期目標來看，建議制訂相關法定工具，將前開環境敏感地區及其延伸範圍劃設為另一種新的分區及訂定相關管制規則，以落實其調適策略。另可參考國外的滾動地役權制度，在風險達到一定臨界值或狀況時，限制某些土地使用及開發行為，並透過補助、租稅等方式，獎勵被限制開發或轉用之地區。	增訂因應氣候變遷調適之新分區、滾動地役權制度及配套補助或租稅誘因等建議，具創新治理參考價值，惟此涉及國土功能分區劃設架構之大幅調整，非屬下一版全國國土計畫通檢優先處理事項，建議納入後續長期研議之參考。
議題 23	【王筱雯教授】風險評估除考量危害度、脆弱度及暴露度，也應納入風險的變動性，以利制定可有效因應災害之處理方式，避免反向提升災害風險。以近期花蓮縣光復地區所發生之馬太鞍溪洪患為例，過去馬太鞍溪的河道擺盪範圍係遵循沖積扇河川之自然游移規律，但後來興建的防洪堤防限縮了河道擺盪範圍，又鄰近人口稠密聚落之南堤防護標準較低、鄰近無人居住耕地之北堤防護標準較高，導致本次堰塞湖溢流時，加劇光復聚落的淹水災情；目前水利單位擬將防洪堤線後退，以落實還地於河的概念。考量已經受災地區仍持續面臨災害風險，應積極運用風險分級之分析工具，研議處理對策，並評估將相關策略及規範納入國土計畫通盤檢討中，以因應氣候變遷及國土風險治理。	(納入後續政策參考)感謝意見，有關風險評估應納入風險變動性及運用風險分級工具研擬因應策略之建議，對於強化國土風險治理及氣候變遷調適具參考價值；以及有關花蓮光復地區馬太鞍溪洪患案例推動還地於河及調整防洪設施配置之說明等，涉及流域治理、防災工程及土地利用整體規劃等跨部門議題，建議後續可作為國土署另案辦理之氣候變遷委辦案之參考。而本案議題 23 主要僅承接該案成果，並聚焦納入於全國國土計畫氣候變遷專章之部分。
議題 23	【吳杰穎教授】按本次座談會的討論議題，係透過環境敏感地區整合管理及國土保育地區劃設因應氣候變遷調適及國土風險治理，惟前開方式可能無法完全處理氣候變遷所帶來的國土風險問題，建議以更宏觀的角度擴充討論議題的範疇。	(納入後續政策參考)有關建議以更宏觀角度擴充本次討論議題範疇，以更全面回應氣候變遷所帶來之國土風險問題，具討論價值。惟考量本案議題範疇及本次會議主要聚焦於透過環境敏感地區整合管理及國土保育地區劃設因應氣候變遷調適與國土風險治理，相關建議涉及更高層次之整體國土治理架構與跨部門政策整合，建議後續可作為國土署另案辦理之氣候變遷委辦案之參考。
議題 15	【吳杰穎教授】目前國土保育地區之劃設，主要係參考各目的事業主管機關所公告之環境敏感地區範圍，惟各環境敏感地區圖資之更新頻率及精度不一，且尚未有完善介接及整合機制，導致各部會所掌握之資訊及圖資	(採納或修正後採納)感謝意見，有關環境敏感地區圖資更新頻率、精度不一等問題，本案議題 15 已納入研議考量，此亦為本團隊建議國土保育地區劃設條件調整為功能性描述之原因之一，同時亦建議持續透過環境敏感地

對應議題	發言意見	處理情形
	內容有所落差，影響圖資運用之正確性。另應釐清國土保育相關名詞之定義及內容，例如災害潛勢圖資大多係模擬分析的成果，應審慎評估以該圖資劃設國土功能分區並實施土地使用管制之妥適性；以及國土復育促進地區經復育完成後，如該土地又能夠進行開發利用，可能違反國土保育之目標及精神。	區單一窗口查詢平台及「環境敏感地區圖資精進整合」作業，協助各主管機關提升圖資精度及整合性。
議題 15	【吳杰穎教授】現行國土保育地區之劃設及管理方式，高度依賴靜態圖資的使用及土地使用管制規則的訂定，該方式僅能進行現況治理，無法應氣候變遷之動態風險。建議後續針對國土風險治理相關議題的討論，不應僅聚焦於土地使用管制，而應強化跨領域、跨機構的整合性治理方式及其他多元工具，例如水利單位辦理逕流分擔與出流管制計畫，應與都市計畫結合，於規劃公共設施用地時配置適當滯洪、減洪相關設施，以提升整體滯洪效率，並解決水利單位於個案開發辦理逕流分擔計畫難以找到適當土地設置相關設施之困境。	(納入後續政策參考)感謝意見，有關國土風險治理不宜僅聚焦於土地使用管制，而應強化跨領域、跨機構整合治理及多元工具之建議，具政策參考價值，惟此涉及水利治理、都市計畫公共設施配置及跨部門協調機制，非本次全國國土計畫通檢優先處理事項，建議後續納入氣候變遷調適及國土風險治理相關政策推動方向參考。
議題 23	【吳杰穎教授】有關「災前重建」概念，當時 921 大地震發生後，曾將其與美國洛杉磯地震之重建工作進行比較，發現洛杉磯政府於地震發生前曾辦理共識營，討論如果地震發生應如何應對及進行重建，爰地震發生後，洛杉磯政府可立即投入重建工作，而我國則係於地震發生後才開始研議相關策略，且災後通常無法理性討論，以至於影響整體重建工作之時程及品質。針對高風險地區，例如位於山區的原住民族部落，建議辦理災前重建整備計畫，並結合各級國土計畫及鄉村地區計畫，於災前先與部落居民溝通討論搬遷、重建等相關策略、取得共識，以提升災後重建工作之效率及減少災後決策及執行過程之衝突。	(納入後續政策參考)感謝意見，有關高風險地區推動「災前重建」整備計畫之建議，具國土風險治理及氣候調適政策參考價值，惟此建議涉及防災整備、部落溝通、土地遷移及跨部會資源整合，非屬本次全國國土計畫通盤檢討優先處理事項，後續將納入相關政策研議參考。
議題 15	【黃鏡諺副組長】有關國土保育地區之劃設，本次座談會提出將由現行以環境敏感地區範圍界定之劃設條件，	(採納或修正後採納)感謝認同由現行以環境敏感地區範圍界定之劃設條件，調整為以功能性導向描述作為國

對應議題	發言意見	處理情形
	調整為以「功能性導向」為主之描述方式，未來得依國土保育之實際功能調整國土功能分區，惟就行政管制層面來看，以環境敏感地區範圍劃設國土保育地區，除可對接環境敏感地區之法令及區位外，直轄市、縣（市）政府在檢討調整國土功能分區時亦有明確依據。考量前開調整方向有利有弊，建議後續再與各目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府溝通討論。	土保育地區劃設條件之調整方向，而委員所提兼顧行政管制依據及實務執行可操作性本團隊亦有納入考量，爰建議仍以環境敏感地區圖資為劃設基礎，惟考量圖資精度不一、變動性等因素，而給予縣市更多因地制宜調整彈性。
議題 15	【黃鏡諺副組長】若以功能性導向之描述方式作為國土保育地區劃設條件，可能導致各界解釋方式不同而產生劃設疑義，以森林為例，目前國土保育地區第 1 類之劃設參考指標包含國有林事業區內之自然保護區及國土保安區，其中涵蓋人工林，惟本次座談會所提調整方向為「原始或接近自然原始狀態之森林範圍」，後續直轄市、縣（市）政府於實際檢討調整國土功能分區時將前開人工林範圍劃出國土保育地區第 1 類，而與目的事業主管機關及其權管法令所欲保護、保育的範圍有所不符。	(納入後續政策參考)感謝意見，有關以功能性導向描述方式作為國土保育地區劃設條件，可能因解釋差異導致與目的事業主管機關保護範圍不一致之疑慮，以森林範圍是否納入國土保育地區第 1 類為例，涉及國土保育功能判斷基準及目的事業主管法令之銜接，後續仍需盤點並透過跨機關討論及案例檢視，以確認有多少此類案例狀況，並與其目的事業主管機關共同研商相關劃設原則與操作方式，建議納入後續研議參考。
議題 1	【黃鏡諺副組長】另有關都市計畫地區內之保安林，依目前全國國土計畫所定之國土功能分區劃設條件，前開保安林範圍若非屬保護或保育相關分區或用地，則無法劃設為國土保育地區第 4 類，而被劃設為城鄉發展地區第 1 類，雖該範圍仍應依相關目的事業法令規定管制，但民眾可能誤解城鄉發展地區第 1 類即可進行聚落發展及開發利用。後續如調整為功能性導向之描述方式作為國土保育地區劃設條件，可能得以將前開保安林範圍劃設為國土保育地區第 4 類，進而強化保安林之維護管理。	(採納或修正後採納)感謝意見，有關都市計畫地區內保安林可能因現行劃設條件而被劃設為城鄉發展地區第 1 類，致外界誤解其得進行開發利用之疑慮，而本案研議調整為以功能性導向描述方式作為國土保育地區劃設條件，後續即得據以納入保安林等具重要保育功能土地之實際管理需求。
議題 15	【黃鏡諺副組長】農業部林業及自然保育署持續推動「森川里海」里山倡議，並積極將自然解方融入各項業務中，建議後續可納入國土計畫制度中，將特殊的森川里海區域劃設為特	(納入後續政策參考)感謝意見，有關將「森川里海」及自然解方概念納入國土計畫制度，並劃設特定國土功能分區作為韌性、調適及自然解方之上位指導原則等建議，具創新治理及政

對應議題	發言意見	處理情形
	定的國土功能分區，並導入韌性、調適措施及自然解方，形成上位指導原則，作為各部門制定及執行國土風險治理相關策略之依據及指引。	策參考價值，惟涉及國土功能分區制度之整體調整、是否再新增特定國土功能分區、跨部門治理及相關法令配套等，屬中長期制度調整議題，非屬下一版全國國土計畫通檢優先處理事項，建議暫不處理，納入後續政策研議參考。
議題 19、議題 23	【林郁芳兼任助理教授】參考聯合國政府間氣候變化專門委員會（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）所提出之氣候變遷情境，對應全球升溫及極端氣候衝擊等 2 大核心議題，為降低暴露量及強化體質脆弱度，建議國土空間治理手段不應侷限於國土功能分區之劃設，而應善用國土復育促進地區之劃定及復育計畫之擬訂等工具，協助目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府指認災害風險較高之地區。	(採納或修正後採納)感謝意見，有關除透過國土功能分區劃設外，亦應善用國土復育促進地區劃定及復育計畫等工具，以協助指認高災害風險地區之建議，與本案強化氣候變遷調適及國土風險治理方向一致，有關國土復育計畫相關建議內容已納入本案議題 19。
議題 23	【林郁芳兼任助理教授】另參考國際「災前重建」概念，在災害實際發生前運用歷史災情與氣候推估資料，預測未來發生災害區位及情境，藉以提前消滅致災因素。目前國家科學及技術委員會、內政部消防署等單位已有產製部分氣候變遷風險推估資料，建議後續國土空間治理應整合相關科學研究成果及軟體工程，並配合硬體建設之調整，跨部門協同處理氣候變遷所帶來之災害問題。	(納入後續政策參考)感謝意見，有關推動「災前重建」、整合氣候變遷風險推估資料、軟體工程及硬體建設調整，以跨部門協同因應災害問題之建議皆相當重要，惟非屬本次全國國土計畫通檢優先處理事項，後續將提供相關單位政策推動參考。
議題 15	【林郁芳兼任助理教授】有關國土保育地區之劃設及管理方式，考量部分環境敏感地區並非全面禁止開發利用，在不影響保護、保育標的及環境機能的情形下，可從事適當的土地使用或行為，如未來調整為以功能性導向來劃設國土保育地區，則可依各項環境敏感地區之實際保護或利用情形，決定是否納入國土保育地區第 1 類範圍，並透過不同的治理及管理模式，彰顯該土地的多元功能，而不必全部劃設為國土保育地區第 1 類並嚴格限制土地使用，亦能減少民眾對於持有土地被劃入國土保育地區第 1 類	(採納或修正後採納)感謝意見，有關環境敏感地區並非全面禁止開發利用，應依實際保護、保育需求及土地功能，採取差異化治理及管理模式之建議，與本案研析方向一致，本次建議調整方向亦係透過功能性導向描述方式，評估不同環境敏感地區納入國土保育地區第 1 類或第 2 類之妥適性，並兼顧生態保育、風險治理與合理土地使用需求，以減少社會衝突並提升可接受性。

對應議題	發言意見	處理情形
	而認為自身財產權益受到損失之衝突，進而兼顧生態保育、風險治理及實際發展需求。	
議題 15	【環境部（書面意見）】現行國土計畫若以環境敏感地區作為國土保育地區劃設的主要參考指標，在靜態風險管理上具有一定基礎，然而面對氣候變遷的動態性與複合性衝擊，此一機制似顯不足。環境敏感地區的劃設多依賴歷史資料，難以反映氣候變遷下風險的空間位移與強度增加，亦缺乏對土地可承受開發強度上限的明確界定。	(採納或修正後採納)感謝意見，有關現行以環境敏感地區作為國土保育地區主要參考指標，可能較偏重靜態風險管理，難以完全回應氣候變遷下風險空間位移與強度變化等動態風險，此亦為本案研議調整為以功能性導向描述方式作為國土保育地區劃設條件的考量之一，提供更多因應實際狀況調整之彈性空間。
議題 23	【環境部（書面意見）】是否可考慮引入環境承載力（自然環境容受力）概念作為國土功能分區劃設的補充性科學依據，從「消極避開敏感地區」轉型為「積極管理國土承受能力」。具體而言，應整合生態承載力、災害承載力與氣候韌性容量三個面向，並結合 IPCC 氣候變遷情境，評估未來洪氾範圍擴張、坡地崩塌潛勢變化及海岸線退縮等風險增量，據以調整功能分區範圍與土地使用指導事項。	(納入後續政策參考)感謝意見，有關引入環境承載力概念，並整合生態承載力、災害承載力及氣候韌性容量，結合氣候變遷情境作為國土功能分區劃設及土地使用指導事項之科學依據等建議，具政策參考價值。惟涉及國土風險評估方法、跨領域科學模型建置及國土功能分區制度調整，屬中長期制度精進議題，非屬下一版全國國土計畫通檢優先處理事項，建議納入後續相關政策研議參考。
議題 11	【環境部（書面意見）】在引入環境承載力概念的同時，亦應納入開發承載力的思維，亦即在評估國土功能分區時，不僅需界定哪些土地應予保護，更應科學化地評估各分區土地在氣候變遷情境下可容許的開發強度上限，包含不透水面積比例、人口密度容量、基礎設施負荷閾值等指標，作為城鄉發展地區與農業發展地區劃設及土地使用指導的依據。	(採納或修正後採納)感謝意見，本案於議題 11 亦有研議包括人口與住宅需求、環境容受力、公共設施配合情形……等相關指標，作為指認新增城鄉發展地區之參考指標。
議題 23	【環境部（書面意見）】以現行環境敏感地區已納入規範之地下水補注源區為例，面對氣候變遷情境下降雨型態改變與旱災頻率增加，應以開發承載力為基礎，重新檢視現行保護強度是否足夠，進一步明確規範不透水面積比例上限及植被覆蓋率下限，並依氣候變遷情境動態調整保護範圍，以確保地下水資源的永續補注能力，有效因應氣候變遷下的旱災風險。如此	(納入後續政策參考)感謝意見，有關納入開發承載力概念，並以不透水面積比例、人口密度容量及基礎設施負荷閾值等指標，作為城鄉發展地區及農業發展地區劃設與土地使用指導依據，甚至是依氣候變遷情境動態調整保護範圍之相關建議，皆具參考價值，惟非屬下一版全國國土計畫通檢優先處理事項，建議納入後續相關政策研議參考。

對應議題	發言意見	處理情形
	方能在保育與發展之間取得動態平衡，真正落實國土永續利用的目標。	
議題 23	【環境部（書面意見）】鑒於氣候變遷情境與風險評估結果將隨科學知識累積而持續更新，是否應建立定期滾動檢討機制，配合每五年一次的國土計畫通盤檢討，定期重新評估各分區環境承載力與開發承載力現況，並依最新氣候變遷推估資料適時調整功能分區範圍及土地使用指導事項，以確保國土功能分區始終能真實反映當前與未來的國土風險，實現動態且具前瞻性的國土風險治理目標。	(採納或修正後採納)感謝意見，有關建立定期滾動檢討機制，配合國土計畫通檢重新檢視風險評估及功能分區妥適性之建議，與本案方向一致。考量氣候變遷風險具高度不確定性，後續除依國土計畫法定通盤檢討機制辦理外，亦將配合氣候變遷相關風險評估成果及環境敏感地區圖資更新情形，作為國土功能分區與土地使用指導事項檢討調整之參考。
議題 15	【環境部（書面意見）】因地制宜調整國土功能分區：因前項全國國土計畫係得（非應）參考相關環境敏感地區（如飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內地區）劃設為國土保育地區第 1 類，爰應增訂縣市政府「因地制宜劃設原則」相關機制，縣市政府可因地制宜適時調整國土功能分區。例如嘉義縣政府於 113 年 9 月 11 日報內政部之國土功能分區繪製說明書，透過其「因地制宜劃設原則」，針對「其它公有森林區」、「飲用水保護區」內之宜農用地，由原國保 1 調整為農業發展地區第三類（農發 3）。可避免民眾擔心劃設為國保 1，土地發展受限，而要求既有飲用水水源水質保護區變更（縮編），影響水源水質保護；如此，亦可進一步回應民情及維持飲用水水源水質保護區之完整性。	(不採納)感謝意見，有關建議賦予直轄市、縣（市）政府因地制宜調整國土功能分區及另訂土地使用管制規定之方向(且應提出計畫說明考量)，考量國土功能分區劃設及土地使用管制仍應維持全國一致性原則，以確保國土保育目標及環境敏感地區保護標準具一致性。爰本案研析方向原則仍建議由中央訂定一致之劃設條件及土地使用指導原則，並於此前提下，保留直轄市、縣（市）政府得因應地方實際環境條件及發展需求，於一定範圍內調整或補充管理措施之彈性，以兼顧制度一致性與地方治理需求。
-	【環境部（書面意見）】最後提醒各直轄市及縣（市）政府，在配置土地使用分區時，應參酌噪音管制法第 7 條及噪音管制區劃定作業準則，對於各類管制區不得跨類相鄰（如第四類噪音管制區不得直接相鄰第一類或第二類噪音管制區、第三類噪音管制區不得直接相鄰第一類噪音管制區）之精神，考量相鄰土地使用妥善規劃緩衝區，以維護民眾環境安寧。	(無直接對應本案議題)感謝意見，有關參酌噪音管制法相關精神，規劃相鄰土地使用之緩衝區以維護環境安寧之建議，與本案議題及本次會議聚焦於環境敏感地區整合管理及國土保育地區劃設與管理方式之議題未直接相關。
議題 15	【農業部農村發展及水土保持署（書	(採納或修正後採納)感謝補充有關山

對應議題	發言意見	處理情形
	面意見）】依山坡地土地可利用限度分類標準第 4 條規定，加強保育地：屬沖蝕極嚴重、崩塌、地滑、脆弱母岩裸露之土地。其查定方法即有考慮地質脆弱及坡地災害風險等因素。	坡地土地可利用限度分類標準於加強保育地查定時，已考量地質脆弱及坡地災害風險等因素之說明。
議題 15	【農業部農村發展及水土保持署（書面意見）】依本次議程得劃設為國土保育地區第 2 類（簡稱國保 2）之條件，有關 107 年劃設條件，1.(4)山坡地辦理土地可利用限度分類，查定為加強保育地之地區，其與 1.(2)高山丘陵易因地質脆弱鬆軟或坡向特殊，致重力承載不足並產生坡度災害之地區，其判斷方法與適用對象具有高度重疊性。爰此，建議刪除查定為加強保育地之地區得劃設為國土 2 之條件，以避免重複規範。 另 1.(4)山坡地經辦理土地可利用限度分類，查定為加強保育地之地區。（107 年劃設條件），調整為 1.(4)屬坡地超限利用或地質敏感地區。（本次建議調整方向）一節。因「坡地超限利用」係屬違規利用行為，其具有可改正性，經改善及回復後即不再構成超限利用，爰此，建議刪除「屬坡地超限利用或」之文字。	（採納或修正後採納）有關國土保育地區第 2 類之劃設條件，已參考專家學者座談會與會人員意見及業務單位政策方向調整，並提至國土功能分區規劃議題第 54 次研商會議，後續將配合各界意見及相關會議討論結果持續調整。
議題 15	【經濟部水利署】有關以環境敏感地區範圍作為國土保育地區劃設參考指標是否足以因應氣候變遷之問題，依據氣候變遷因應法之規定，國家因應氣候變遷行動綱領至少每 4 年檢討一次，另依環境敏感地區之相關目的事業法令規定，應定期更新及檢討調整環境敏感地區範圍，以回應氣候變遷風險之不確定性。	(採納或修正後採納)感謝補充說明有關氣候變遷因應法及環境敏感地區相關目的事業法令所訂定之定期檢討及更新機制。依氣候變遷因應法規定，國家因應氣候變遷行動綱領應定期檢討，另各類環境敏感地區範圍亦得依相關法令及科學監測成果滾動更新，以回應氣候變遷風險之不確定性。雖部分環境敏感地區圖資仍存在更新頻率及精度差異等限制，惟本案後續將持續透過環境敏感地區單一窗口查詢平台及圖資精進整合作業，強化圖資更新及整合應用機制。
議題 15	【經濟部水利署】環境敏感地區之區位範圍，係依據相關目的事業法令規定，進行一系列之評估、研究、調查及模擬，並邀集專家學者進行現勘、審查後，始得公告環境敏感地區範	(採納或修正後採納)感謝意見，本案雖建議調整為以功能性導向來劃設國土保育地區，但實際劃設操作原則上仍以環境敏感地區圖資為基礎，並在此基礎上提供直轄市、縣（市）政府

對應議題	發言意見	處理情形
	圍，其程序嚴謹。如後續調整為以功能性導向來劃設國土保育地區，直轄市、縣（市）政府應如何認定國土保育地區劃設範圍，又目的事業主管機關如何評估劃設範圍之妥適性，建議內政部國土管理署應提出相關機制以利各機關有所依循。	更多如圖資與現況不一致時得因地制宜之調整彈性。
議題 15	【經濟部水利署】位屬環境敏感地區範圍內之土地，不論劃設為何種國土功能分區，應符合相關目的事業法令之使用或管制規定。考量直轄市、縣（市）政府可能期望縮小國土保育地區劃設範圍，針對未劃入國土保育地區範圍之環境敏感地區土地，後續是否得由各直轄市、縣（市）政府另訂土地使用管制規定，或應訂定一致性規範，建議再審慎評估。	(採納或修正後採納)感謝意見，有關建議賦予直轄市、縣（市）政府因地制宜調整國土功能分區及另訂土地使用管制規定之方向(且應提出計畫說明考量)，考量國土功能分區劃設及土地使用管制仍應維持全國一致性原則，以確保國土保育目標及環境敏感地區保護標準具一致性。爰本案研析方向原則仍建議由中央訂定一致之劃設條件及土地使用指導原則，並於此前提下，保留直轄市、縣（市）政府得因應地方實際環境條件及發展需求，於一定範圍內調整或補充管理措施之彈性，以兼顧制度一致性與地方治理需求。
議題 15	【地球公民基金會】以民間環境保護團體的角度而言，未來國土保育地區若改以功能導向方式進行劃設，雖可因應地方環境特性而彈性調整國土保育地區劃設範圍，以因地制宜處理氣候變遷調適或保育相關事項，惟可能賦予直轄市、縣（市）政府過多的彈性調整空間，建議相關審議單位應強化其檢核、把關能力，並訂定明確的原則作為審議之參考依據。另依過去相關參與經驗，各目的事業主管機關依法定期檢討及更新環境敏感地區範圍及圖資之速度普遍緩慢，倘國土保育地區劃設範圍與環境敏感地區公告範圍脫鉤，可能導致目的事業主管機關更加怠惰，進而增加國土計畫主管機關所需承擔的責任，期望各目的事業主管機關能夠更積極辦理環境敏感地區範圍檢討及圖資更新之業務。	(採納或修正後採納)感謝意見，有關未來國土保育地區若採功能導向方式進行劃設，可能涉及地方政府於操作上具有較大彈性之疑慮，本案調整方向是建議以既有環境敏感地區圖資為基礎，於中央一致性劃設原則下，再依實際環境條件提供縣市適度調整空間，以兼顧因地制宜與國土保育一致性。另有關劃設成果之審議與把關機制，後續將透過國土計畫審議程序及相關檢核機制加強控管，以確保劃設結果符合國土保育及風險治理目標。至於環境敏感地區範圍檢討及圖資更新議題，將持續透過環境敏感地區單一窗口查詢平台及「環境敏感地區圖資精進整合」作業機制予以推動與強化，惟相關更新作業仍須仰賴各目的事業主管機關依權責持續辦理，共同提升圖資品質與即時性。
議題 23	【地球公民基金會】有鑑於氣候變遷因應法係於 112 年由溫室氣體減量及管理法修正而來，後續全國國土計畫通盤檢討應依循該法所訂定的基礎框	(採納或修正後採納)感謝意見，有關下一版全國國土計畫通盤檢討應參考氣候變遷因應法及氣候變遷風險評估作業準則，作為跨部會風險討論之共

對應議題	發言意見	處理情形
	架進行相關調查及調整相關內容。又環境部業依氣候變遷因應法規定，訂定氣候變遷風險評估作業準則，建議後續應以該作業準則作為跨部會討論氣候變遷風險之共同核心基礎，進而研議後續減緩及調適策略，以避免因風險界定範疇不一致而導致政策聚焦困難。	同基礎，以利後續減緩與調適策略整合之建議，與本案研析方向一致，已納入建議。
議題 23	【地球公民基金會】依據現行國家「氣候變遷調適行動計畫」所擬定之七大領域中，雖已包含「土地利用領域」之調適方案，惟按目前環境部政策方向，不支持提出跨領域方案，導致其他領域之調適作為無法處理涉及土地制度及空間治理問題。考量國土計畫為跨部門協作及整合的平台，應扮演更積極且重要之角色，建議透過土地利用領域，收整其他部會需藉由土地利用之管理及規劃才能落實之調適方案，並適當納入國土計畫之相關指導原則中。	(納入後續政策參考)感謝意見，有關建議由土地利用領域收整其他部會需藉由土地利用管理及空間規劃方能落實之調適方案，並納入國土計畫相關指導原則之建議，具政策參考價值。惟涉及跨部會調適治理架構及氣候變遷調適行動計畫之整體制度設計，建議後續可作為國土署另案辦理之氣候變遷委辦案之參考。而本案議題 23 主要僅承接該案成果，並聚焦納入於全國國土計畫氣候變遷專章之部分。
議題 15	【環境資訊中心】未來國土保育地區若改以功能導向方式進行劃設，民眾、目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府對於該功能之定義可能有所不同，後續如何有效溝通其劃設範圍，又如何確保直轄市、縣（市）政府於劃設國土保育地區時得更加嚴格，而非一味放寬限制。	(採納或修正後採納)感謝意見，有關功能導向劃設方式下，如何建立對功能定義之共識、強化溝通機制考量涉及劃設原則、審議機制及中央地方權責分工，原則上將於縣市通檢要點中制訂相關劃設操作說明，且縣市劃設成果也需經由縣市國審會、部國審會之審議確認。
-	【國立成功大學都市計劃學系 王騰德碩士生（書面意見）】 治理尺度與制度整合： （一）全國國土計畫通盤檢討，是否仍停留在各縣市分別檢討的架構，而缺乏全國尺度的跨域治理視角？ （二）中央與地方、國土計畫與部門政策之間，是否已建立有效的協調與整合機制？ （三）當重大建設、產業政策、交通投資與保育政策彼此衝突時，現行制度是否有明確的整合與裁量原則？ （四）全國國土計畫是否真正扮演上位空間治理平台，而不只是各部門發	(納入後續政策參考)有關國土計畫是否應強化全國尺度跨域治理視角、提升中央與地方及部門政策間整合機制，以及面對重大建設與保育政策衝突時之整合裁量原則等建議是為國土計畫大哉問，非本次全國國土計畫通檢重點，建議納入後續研議。

對應議題	發言意見	處理情形
	展需求的彙整文件？	
-	【國立成功大學都市計劃學系 王騰德碩士生（書面意見）】 跨縣市影響與遠距耦合： （一）不同縣市之間的人口、產業、資本、交通與政策投資流動，是否已對國土空間產生跨區域重組效果？ （二）通盤檢討是否應正式面對「哪些地區輸出需求、哪些地區承受壓力、哪些地區承受外溢影響」的問題？ （三）現行制度是否過度強調行政區內部管理，而忽略跨縣市壓力傳導與外部性？ （四）國土計畫中的跨域議題，是否應從單純空間配置，提升為流動、回饋與外部影響的治理問題？	(納入後續政策參考)有關跨縣市人口、產業與交通流動所形成之空間外溢與區域重組效應，及國土計畫是否應強化跨域壓力傳導與外部性治理之建議，涉及都會區域計畫，非本次全國國土計畫通檢重點，建議納入後續研議。
議題 11	【國立成功大學都市計劃學系 王騰德碩士生（書面意見）】 產業、重大建設與空間發展： （一）重大建設與產業擴張，是否持續主導國土空間重組，而現行成長管理工具仍不足以引導其落地區位？ （二）新增產業用地、科技園區、交通節點與城鄉發展需求地區，是否已對周邊與外圍地區形成空間壓力？ （三）現行制度是否有能力辨識重大建設的直接效應、間接效應與跨域外溢效應？ （四）在「發展」與「保育」之間，國土計畫是否有更清楚的空間優先順序與替代方案原則？	(採納或修正後採納)有關重大建設與產業政策對國土空間重組之影響、成長管理工具之有效性，並非本次會議討論主題，另涉及本案議題 11，而在議題 11 的研議中已有納入對於蚩黃區(即重大建設本身)、蚩白區(即外溢之周邊地區)之相關考量與規模建議。另有關「發展」與「保育」之間的優先順序與替代原則，在國海農城的劃設順序、農地轉用原則中皆已體現。
議題 11、議題 18	【國立成功大學都市計劃學系 王騰德碩士生（書面意見）】 人口、住宅與城鄉發展： （一）人口集聚、住宅需求與都會擴張，是否正在透過交通與區域發展網絡改變土地使用分布？ （二）全國國土計畫在引導住宅、就業與公共設施配置時，是否足以回應都會區外溢與區域失衡問題？	(採納或修正後採納)有關人口集聚、住宅需求、既有發展地區優先等，並非本次會議討論主題，另涉及本案議題 11，而在議題 11 的研議中已有納入相關考量與建議。另有關公平之探討，則另納入於本案議題 18，有對於國土計畫漲價歸公之開發衡平機制、回饋機制之相關建議。

對應議題	發言意見	處理情形
	（三）既有發展地區優先原則，是否真的落實到住商用地配置與城鄉發展決策中？ （四）通盤檢討是否應更重視空間公平，而不只是發展效率？	
議題 12	【國立成功大學都市計劃學系 王騰德碩士生（書面意見）】 農地、糧食與土地資源： （一）農地總量維護目標，是否足以回應當前農地破碎化、功能弱化與開發壓力上升的問題？ （二）糧食生產農地、都會邊緣農業帶與交通建設沿線農地，是否正承受不對等的開發壓力？ （三）農地保護制度是否應從總量控管，進一步走向分級保護、功能保護與完整性保護？ （四）通盤檢討是否應把農地問題視為跨縣市發展壓力傳導的結果，而非單一地方管理失靈？	(採納或修正後採納)本案已建議由農業主管機關盤點並指認具優先維護價值之農地，據以評估宜維護農地之範圍與面積規模，並作為後續農地總量與分級保護政策之參考基礎，同時納入農地轉用管理及維護機制，以強化農地資源之完整性與韌性。
議題 18、議題 23	【國立成功大學都市計劃學系 王騰德碩士生（書面意見）】 海岸、海域、流域與氣候調適： （一）海岸開發、海域利用、再生能源與港灣發展，是否已超出單一地方政府可處理的範圍？ （二）流域治理、水資源調度與集水區管理，是否應在通盤檢討中被視為跨區域外溢系統，而非地方性設施問題？ （三）當沿海地帶、流域與山林保育區承受外部發展壓力時，現行國土計畫是否有足夠的補償、管制與協調工具？ （四）面對氣候變遷與複合型風險，通盤檢討是否應把調適治理提升到更核心的位置？	（納入後續政策參考）所提海岸、流域與跨域水資源治理議題，本案議題 18、議題 23 已有部分回應，如相關補償及回饋機制之初步建議、國土計畫及氣候變遷調適策略中納入流域整體治理及氣候風險調適之方向等。惟補償、管制與協調工具之深化、跨區域議題之探討等則非本次全國國土計畫通檢重點，建議納入後續制度精進研議之參考。
-	【國立成功大學都市計劃學系 王騰德碩士生（書面意見）】 原住民族土地與空間正義： （一）原住民族土地與部落空間，在全國國土空間重組過程中，是否被當	（納入後續政策參考）本案已於國土計畫相關原則中納入尊重原住民族土地使用及生活空間之基本精神，並強調與原住民族地區發展需求及保育政策間之平衡，惟有關原住民族土地制

對應議題	發言意見	處理情形
	成承受外部壓力的區域？ （二）現行制度是否真正尊重原住民族土地治理權，而不只是把部落空間列為保護或限制開發區？ （三）通盤檢討是否應更明確處理國家發展、保育政策與原住民族土地權利之間的制度張力？	度之設計非本次全國國土計畫通檢重點，建議納入後續政策研議之參考。
-	【國立成功大學都市計劃學系 王騰德碩士生（書面意見）】 資料、方法與決策工具： （一）全國國土計畫通盤檢討，是否仍然偏向文本敘述，而缺乏可驗證、可比較、可預測的分析工具？ （二）現行制度是否有能力把跨縣市流動、政策關聯與空間壓力轉換為可操作的 GIS 與模擬變數？ （三）在重大政策調整前，是否應要求進行情境模擬，以比較不同政策路徑下的空間影響？ （四）若缺乏土地使用變遷模擬、熱區辨識與政策情境分析，通盤檢討是否容易停留在宣示性原則？	（納入後續政策參考）有關國土計畫應強化量化分析、空間模擬及決策工具之建議，本案目前雖已逐步導入 GIS 分析、空間資料整合及相關風險評估方法，惟涉及跨縣市流動模擬、情境分析及政策推估工具之制度化建構，尚需跨部會資料整合與方法一致性建立，非本次全國國土計畫通檢重點，建議納入後續持續研議。
議題 15	【臺中市政府（書面意見）】查內政部國審會審竣國土計畫第三階段「臺中市國土功能分區繪製說明書（草案，附件 4）」，有關本市國 4 劃設條件為「考量本市水源（庫）特定區與風景特定區內之都市計畫區相關保護、保育與用地範圍，符合國 1 劃設條件，因分佈零散細碎且涵蓋分區面積比例不一，倘全區劃分為國 4 有違土地適宜性分析之原意，研訂規模達 1 公頃以上、零星不劃設為國 4。」。上開繪製說明書草案已排除零星土地，且部分特定區計畫雖係因應特殊生態價值或特定環境保育目的而擬定，惟其都市計畫區內除保護區、農業區外，尚包含住宅區、工業區、商業區等其他使用分區，並非整體計畫範圍均符合國 1 劃設條件。考量各使用分區之土地機能與管制目的尚有差異，建請仍依都市計畫實際分區及土地使用性質，分別檢討劃設適當之國	（採納或修正後採納）有關國土保育地區第 4 類之劃設條件，已參考專家學者座談會與會人員意見及業務單位政策方向調整，並提至國土功能分區規劃議題第 54 次研商會議，後續將配合各界意見及相關會議討論結果持續調整。

對應議題	發言意見	處理情形
	土功能分區，較符土地適宜性分析原則及地方實務需求。	
議題 15	【高雄市政府（書面意見）】有關國土保育地區劃設及管理方式之調整方向，國 1、國 2 之劃設條件係由原環境敏感地區範圍做為劃設參考指標，調整為描述其功能，然描述環境敏感地區功能，因國土功能分區劃設需對應至各宗土地，國 1、國 2 仍需具體指認劃設範圍，僅有功能描述恐無法提供指認國 1、國 2 劃設界線使用。為利各地方政府實際劃設，仍建議提供各環境敏感地區劃設功能之範圍界線指認原則，或提供國 1、國 2 之劃設建議範圍，再由各地方政府評估環境敏感地區實質環境及劃設目的與功能進行範圍調整。	（採納或修正後採納）感謝所提有關國土保育地區功能性劃設與實際界線操作之建議。目前建議調整方向雖調整為描述其功能，但原則上仍採用各環境敏感地區之圖資進行劃設，只是圖資基礎上提供界線之調整彈性。後續擬研議國土保育地區劃設之操作指引說明納入縣市通檢作業要點，以利地方政府於劃設時具一致性依循基礎，並確保功能導向與實務操作間之可行性與一致性。

四、第五場專家學者座談會辦理情形與成果

本次座談會為「全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會」中之第 5 場會議，主題為「地方規劃自主權強化下之鄉村地區計畫政策方向納入全國國土計畫通盤檢討處理方式」。本場次主要係因應國土計畫法 114 年 1 月 20 日修正條文，將鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫明文納入，進而探討全國國土計畫對於鄉村地區計畫之指導內容及銜接方式。

期望藉由本次座談會，廣泛徵詢與會專家學者及列席機關之意見，以確認：（一）鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之界定方式；（二）鄉村地區計畫涉及土地使用指導事項之妥適性。最終目的為蒐集並整合各方意見，精進各項議題之處理對策，並促進跨領域合作與溝通，作為後續全國國土計畫檢討調整之共識基礎。

(一)時間：115 年 5 月 12 日（星期二）下午 2 時

(二)地點：集思台大會議中心亞歷山大廳(臺北市大安區羅斯福路四段 85 號 B1)

(三)議程：

表 4.1.12 第五場專家學者座談會議程表

時間	議程	主席/報告人
13:30-14:00 （30 分鐘）	報到	
14:00-14:05 （5 分鐘）	開幕致詞	內政部國土管理署 廖文弘組長
14:05-14:20 （15 分鐘）	討論議題說明	國立成功大學都市計劃學系 張學聖特聘教授
14:20-15:50 （90 分鐘）	專家學者座談	主持人： ● 內政部國土管理署 廖文弘組長 ● 國立成功大學都市計劃學系 張學聖特聘教授 與談人： ● 國立政治大學地政學系 戴秀雄副教授 ● 國立臺灣大學建築與城鄉研究所 陳育貞兼任副教授 ● 國立成功大學都市計劃學系 陳志宏教授 ● 長豐工程顧問股份有限公司 蔡翼如執行副總經理 ● 方土之人有限公司 黃琦恩組長 ● 農業部農村發展及水土保持署 蔡秀婉組長 ※會議當天將提供 QR code 或連結予現場及線上與會人員填寫意見及提問，如有須請與談人回應之問題，請於本階段以前開方式提出。
15:50-16:00	中場休息	
16:00-17:00 （60 分鐘）	綜合討論	主持人： ● 內政部國土管理署 廖文弘組長 ● 國立成功大學都市計劃學系 張學聖特聘教授 流程：

時間	議程	主席/報告人
		1.邀請關鍵機關（交通部觀光署、直轄市、縣（市）政府）就討論事項發言。 2.開放現場與會人員發言及提問，並就現場及線上所提意見進行回應交流。 3.意見總結。 ※會議當天將提供 QR code 或連結予現場及線上與會人員填寫意見及提問。
17:00	閉幕	

(四)討論議題

1. 議題 1：鄉村地區計畫政策方向納入全國國土計畫通盤檢討之處理方式

說明：

(1) 鄉村地區整體規劃與鄉村地區計畫之關係

114 年 1 月 20 日修正國土計畫法第 8 條第 3 項：「直轄市、縣（市）主管機關擬訂直轄市、縣（市）國土計畫時，得辦理鄉村地區整體規劃，並視實際需要研擬鄉村地區計畫，納入直轄市、縣（市）國土計畫，並得另以附冊方式定之。」確立鄉村地區計畫定位等同於直轄市、縣（市）國土計畫，為法定計畫，而鄉村地區整體規劃則為鄉村地區計畫之規劃作業。

(2) 調整鄉村地區計畫之目標

自區域計畫法公布施行，非都市土地係採「現況編定」，鄉村地區因而缺乏整體規劃，亦存有公共設施缺乏、農村環境破壞及蔓延無序發展等問題，依據 107 年 4 月 30 日公告實施之全國國土計畫，建議鄉村地區整體規劃應整體考量居住、產業、運輸、公共設施服務等需求，盤點課題與規劃因應策略及研擬空間發展配置構想。

惟自 110 年起本部補助各直轄市、縣（市）政府辦理鄉村地區整體規劃，各直轄市、縣（市）政府盤點出諸多議題卻未能實質改善，究其原因，除因鄉村地區之議題多屬長期累積之結構性議題外，盤點之議題可能未涉土地使用，或尚須取得目的事業主管機關之政策支持，爰多停留在議題盤點階段。

考量鄉村地區計畫係由政府主動辦理，應以公共角度並提升社會福祉為目的，達成「鄉村地區整體共好」之目標，併同協助處理實際居住於鄉村地區之民眾，解決長久以來困擾之土地使用問題，同時賦予國土計畫主管機關、目的事業主管機關及有意願參與者共同承擔責任之機會。

按全國國土計畫規定，於國土計畫土地使用管制實施前，有配合各級國土計畫指導事項之必要，應檢討修訂非都市土地使用管制規則或非都市土地開發審議作業規範等，因此本署建議直轄市、縣（市）政府現階段推動同時符合「具公益性」、「涉及地用課題」且「目的事業主管機關支持」

等 3 項條件之案件得優先擬定鄉村地區計畫，落實「計畫引導土地使用」之核心精神。

(3)建議納入全國國土計畫通盤檢討之調整方向

A. 以鄉村地區計畫為論述主體

(A)鄉村地區計畫定位等同於直轄市、縣（市）國土計畫，其計畫應載明內容依國土計畫法第 10 條及國土計畫法施行細則第 6 條為依循。計畫範圍以鄉（鎮、市、區）或聚落為主，並就具地方特殊性、急迫性之議題研擬計畫內容，僅需載明具地方特色、細節性之指導事項；至屬全縣（市）之議題或重大建設計畫等，應回歸直轄市、縣（市）國土計畫予以處理。

(B)鄉村地區整體規劃係作為規劃討論之整合平台，藉以整合部門計畫、政策、資源及民間力量，並透過鄉村地區計畫處理土地使用議題。

B. 土地使用指導事項

(A)因應國土功能分區劃設作業（第 3 階段）之指導

因應第 1 次國土功能分區圖之劃設作業，為求坵塊完整性而將凹入凸出之非可建築用地納入，致城鄉發展地區第 2 類之 1、農業發展地區第 4 類、農業發展地區第 4 類（原）等夾雜非可建築用地者，應於直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討盤點區位及面積，並敘明評估優先擬定鄉村地區計畫之範圍。

(B)得透過鄉村地區計畫處理之範疇

a.針對具地方特殊性、急迫性之議題，符合「具公益性」、「涉及地用課題」且「目的事業主管機關支持」3 項條件，其中「目的事業主管機關支持」條件至少包含下列 2 種情境，鄉村地區計畫皆可配合處理：

(a)策略已取得目的事業主管機關共識，如透過協商會議或以函文表示合作意願，且後續應辦事項有敘明分工事項。

(b)目的事業主管機關已擬具部門計畫，如農村再生計畫或專案輔導計畫，該計畫涉及土地使用須配合處理事項。

b.配合國家資源保育或產業轉型政策訂定部門空間計畫或政策結合鄉村地區計畫就部門政策轉變造成土地使用之影響，由目的事業主管機關與國土計畫主管機關共同針對在地實際環境及需求進行整體考量，並將相關配套內容分別納入部門空間計畫、政策。經目的事業主管機關指認具體區位、機制等，則得評估就涉及土地使用、公共設施配置等內容納入鄉村地區計畫予以處理。

c.於國土計畫土地使用管制實施前，依據鄉村地區計畫指導，檢討修訂非都市土地使用管制規則或非都市土地開發審議作業規範等，以區域計畫工具協助落實。

C. 為完善必要生活機能及公共設施，符合全國國土計畫之專案輔導合法化原則（安全性、合理性及公平性）下，併同處理經目的事業主管機關認定具「合理性」、積極參與公益性議題且符合比例原則之「輔導合法化」或「新增得開發」土地，透過提供適度負擔，得輔導違規使用合法化，調整可建築用地或使用項目，或利用農村社區土地重劃，取得必要公共設施。

討論事項：

(1) 就國土計畫法第 8 條修法後，新增條文就「鄉村地區整體規劃」及「鄉村地區計畫」之關係等論述，是否尚須補充？

(2) 針對鄉村地區計畫之土地使用指導事項，是否有尚須建議補充納入之內容？

(五)辦理成果

第五場專家學者座談會議辦理過程如圖 4.1.7 所示，各專家學者及與會單位代表之意見、簽到表彙整於附錄四。



圖 4.1.7 第五場專家學者座談會議辦理過程圖

(六)座談會之與談意見、提問及回應處理情形彙整

本場次座談會之與談意見、提問及回應處理情形彙整如表 4.1.13，意見處理納入本案各議題之方式，大致可分為以下四類：

1. 採納或修正後採納：專家學者所提意見與本案研析方向一致或已納入本案處理。
2. 不採納：專家學者所提意見與本案研析方向不一致，且前經本案討論確認目前研析成果，故暫不予納入處理。
3. 納入後續政策參考：專家學者所提意見具參考價值，惟非屬下一版全國國土計畫通盤檢討之優先處理事項，可作為國土計畫政策及制度之中長期調整方向參考。
4. 無直接對應本案議題：專家學者所提意見與本案議題範疇未直接相關，屬於其他國土計畫政策制度意見，僅供後續參考，暫無須處理。

表 4.1.13 第五場座談會意見及處理情形說明表

對應議題	發言意見	處理情形
議題 21	【戴秀雄副教授】國土計畫法於 114 年 1 月 20 日修正公布後，雖已納入鄉村地區計畫制度，惟未明確規範其法律效力與對地拘束力。依國土計畫法第 23 條及第 32 條之規定，鄉村地區計畫內容仍須透過國土功能分區之劃設，始能落實土地使用管制，導致鄉村地區計畫於實務上僅屬政策引導或行政事實行為性質，難以直接拘束行政機關或作為土地使用管制依據。建議釐清及補充國土計畫體系中對於鄉村地區計畫之權責架構及法效依據，以避免後續執行困難或涉及違法性爭議。	（採納或修正後採納）感謝建議，有關鄉村地區計畫之法律定位及法效依據等，已納入本案議題 21 研議，明確說明鄉村地區計畫係依國土計畫法第 8 條第 3 項所定之法定計畫，為直轄市、縣（市）國土計畫之一部分。後續將持續研擬強化鄉村地區計畫之執行依據、相關工具，以避免實務執行落差及適法性爭議。
議題 21	【戴秀雄副教授】現行已公告實施之直轄市、縣（市）國土計畫具備法律效力，如鄉村地區計畫之成果涉及土地使用性質變動，卻未依法啟動直轄市、縣（市）國土計畫之個案變更或通盤檢討程序，行政機關若逕行據以核准開發，將因抵觸法定計畫而產生適法性瑕疵。考量短期內修正國土計畫法難度較高，建議透過後續辦理全國國土計畫通盤檢討，於計畫體系內適度補強鄉村地區計畫與直轄市、縣（市）國土計畫間之制度連動及執行機制。	（採納或修正後採納）有關鄉村地區計畫與直轄市、縣（市）國土計畫及國土功能分區之銜接疑義，本案已納入議題 21 中研議，並已於本案中提供後續建議納入全國國土計畫章節中，有關鄉村地區計畫之定位及目標、範疇、推動方向、因地制宜、優先推動原則、集約利用原則等，以建立國土計畫體系內建立必要之銜接程序與操作機制，使涉及土地使用調整之內容能透過法定程序適切處理，以確保計畫一致性與合法性。
議題 21	【戴秀雄副教授】目前鄉村地區計畫之實務操作，多聚焦於盤點聚落需求及在地建設訴求（例如各地方皆提出	（採納或修正後採納）有關鄉村地區計畫推動應兼顧整體空間配置與公共資源合理分配之建議，本案已納入，

對應議題	發言意見	處理情形
	增設醫療設施或醫院等資源需求），惟考量公共資源有限，相關設施之空間配置仍應回歸整體空間結構與公共資源配置原則進行合理評估。建議後續推動鄉村地區計畫，應採取由面狀到個別土地、由粗到細之分層規劃架構，如都市計畫體系中「主要計畫」與「細部計畫」之銜接關係，先透過大尺度之國土功能分區確立整體空間發展方向與核心骨幹，再於聚落範圍內，細緻化思考住宅、公共設施等具體土地之細部空間配置。	建議透過國土功能分區先行確立整體空間發展架構，再於鄉村地區計畫層級強化聚落內部土地使用及公共設施配置之細緻規劃，以提升資源配置合理性與計畫可執行性。
議題 21	【戴秀雄副教授】鄉村地區並非孤立存在，其發展與都市計畫之擴大、國家公園計畫之管制範圍具高度關聯性。其中，國家公園計畫於現行國土計畫體系中定位不明，若視為部門計畫則難以納入綜合作業，若視為綜合計畫則產生位階錯亂，導致直轄市、縣（市）政府難以處理國家公園範圍內之空間規劃議題。建議就鄉村地區計畫建立有效之跨機關溝通平台，處理不同計畫體系間的管轄權衝突與權責重疊問題，避免因機關立場分歧導致後續實務推動困難。	（採納或修正後採納）有關建議就鄉村地區計畫建立有效之跨機關溝通平台，持續強化跨機關協調平台及溝通機制，以降低計畫重疊與權責衝突所造成之執行困難等建議已納入議題 21 中。
議題 21	【陳育貞兼任副教授】有關鄉村地區整體規劃與鄉村地區計畫之定位，建議作為國土計畫之補強性工具，處理需要深度社會溝通、因地制宜或其他直轄市、縣（市）國土計畫尺度難以深入之細部空間議題。	（採納或修正後採納）有關鄉村地區整體規劃與鄉村地區計畫之定位，以處理地方細部空間議題為主，此與本案目前方向一致。
議題 21	【陳育貞兼任副教授】考量鄉村地區整體規劃屬前置規劃作業、鄉村地區計畫則為法定計畫，兩者具前後銜接關係，現行相關法令規定對於何種情形應接續辦理鄉村地區計畫，進而檢討變更直轄市、縣（市）國土計畫或國土功能分區圖之程序無明確規範，恐造成直轄市、縣（市）政府及民眾之認知落差。建議明確界定於何種特定空間條件或議題導向之下，始須辦理前開鄉村地區計畫或直轄市、縣（市）國土計畫相關作業，以利後續實務執行及政策落實。	（採納或修正後採納）有關鄉村地區計畫之啟動要件，目前擬以「具公益性」、「涉及地用課題」及「目的事業主管機關支持」等條件，作為鄉村地區計畫啟動之判斷基準。
議題 21	【陳育貞兼任副教授】目前實務上推	（採納或修正後採納）感謝意見，有

對應議題	發言意見	處理情形
	動鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之成效及滿意度普遍不高，其關鍵在於規劃內容仍停留於基礎機料調查、地方需求盤點及議題揭露、策略研析及願景描述等，而刻意迴避當地民眾的衝突矛盾及跨部門的溝通協調。考量空間規劃並非單純的技術作業或行政程序，而係涉及政府資源分配的政治性協商過程，建議強化行政機關及專業規劃團隊之溝通協商、衝突調解能力，建立有效之共識形成及跨部門協作機制，以落實「參與式規劃」精神。	關目前鄉村地區整體規劃推動過程中涉及社會溝通與跨部門協調不足之問題，本案已納入強化參與式規劃及跨機關協作機制之方向，後續鄉村地區計畫之推動已強調必須具備「目的事業主管機關支持，即是為了促進實際之跨部門協作與真實議題之處理與落實。
議題 21	【陳志宏教授】有關鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之關係，可參考都市計畫擬定或變更須具備特定條件之制度概念。並非所有鄉村地區皆須擬定法定計畫，應透過前期完整之鄉村地區整體規劃作業，經由適度的議題盤點、資料調查及研究分析後，始能形成擬定或變更鄉村地區計畫之具體條件。目前國土計畫法及相關規定並未明確規範啟動辦理鄉村地區計畫之條件，後續可考慮藉由辦理鄉村地區整體規劃作為指認辦理鄉村地區計畫必要性之基礎，透過「主題式」或「條件式」的啟動方式（例如為促進特定產業發展），以強化地方規劃自主性及制度正當性。	（採納或修正後採納）有關鄉村地區計畫啟動條件之建議，本案目前方向與委員建議「主題式／條件式啟動機制」之設計方向一致，必需具備「具公益性」、「涉及地用課題」及「目的事業主管機關支持」等條件，透過鄉村地區整體規劃作為前期整合平台，據以指認具推動必要性之區域及議題，作為後續擬定鄉村地區計畫之依據，以提升規劃正當性及政策聚焦性。
議題 21	【陳志宏教授】目前鄉村地區計畫仍缺乏有效的法令與財務工具來處理土地使用調整後之衍生問題，包含是否作為土地使用合法化之工具、如何解決公共設施配置之財務來源、如何避免因土地價值提升而引發之炒作現象等。涉及公共設施開發或土地使用變更時，應建立相對應之機制，將財務回饋及配套管制措施納入土地使用指導事項中，以確保鄉村環境及產業發展之健全，並避免不當之土地投機行為。	（採納或修正後採納）有關鄉村地區計畫缺乏財務與土地使用配套機制之問題，本案已提出初步土地使用指導事項與配套制度之政策方向，包含公共設施負擔機制、土地使用調整配套、避免土地投機之管理措施、相關回饋機制等，以及要求需有目的事業主管機關支持，即是希望能有目的事業主管機關之財務經費投入支持。
議題 21	【陳志宏教授】在賦予地方規劃權限之發展方向下，建議可評估建立由民間自辦鄉村地區計畫之引導機制，使最了解地方需求之主體能主動參與規	（納入後續政策參考）感謝建議，有關民間自辦鄉村地區計畫之可能性及地方規劃量能議題，涉及治理模式與規劃主體多元化之長期制度調整，本

對應議題	發言意見	處理情形
	劃，並考量基層行政單位或民間組織對於擬定法定計畫之專業能力及量能，同步建立完整的指導原則，以兼顧行政治理秩序及地方發展彈性。	案將納入後續政策研議。
議題 21	【黃琦恩組長】建議強化鄉村地區整體規劃作為跨部門協作平台之功能，並釐清鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之處理範疇。以美濃經驗為例，鄉村地區整體規劃在前期應透過在地廣泛討論，指認出哪些議題（如養殖業合法化）可透過政府輔導、媒合目的事業主管機關（如農業部門）資源或既有政策工具解決，未必皆須辦理鄉村地區計畫作業。又目前多數部門計畫（如農地利用綜合規劃計畫）係以直轄市、縣（市）尺度進行規劃，且辦理時程常與國土計畫無法同步，導致規劃內容難以對接及互補，應建立常態化的資訊流通及溝通機制。	（採納或修正後採納）有關強化鄉村地區整體規劃作為跨部門整合平台及釐清鄉村地區整體規劃與鄉村地區計畫處理範疇之建議，與目前本案一致，建議以鄉村地區整體規劃作為前期整合與討論平台，透過在地需求盤點及跨部門協調，辨識得透過既有政策工具、部門資源或政府協助解決之議題，並加以聚焦其中符合「具公益性」、「涉及地用課題」及「目的事業主管機關支持」等條件之案例，評估透過鄉村地區計畫予以處理。期前述機制能協助續強化部門計畫與國土計畫之資訊流通及溝通協調。
議題 21	【黃琦恩組長】目前已有許多鄉（鎮、市、區）完成鄉村地區整體規劃作業，惟部分辦理成果在跨部門協調及參與式溝通仍顯不足，建議於後續辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時，針對已完成或辦理中的鄉村地區整體規劃案件，應配合後續政策調整或地方需求變化，再予檢討調整規劃內容及民眾參與、跨部門溝通情形。此外，考量重新啟動溝通與檢討作業需耗費大量人力與資源，中央應適度補助相關規劃與協調經費，而非僅補助擬定法定計畫之經費，以避免規劃品質及制度銜接效果受限。	（採納或修正後採納）有關已完成或辦理中鄉村地區整體規劃案件，應配合後續政策調整、地方需求變化及強化民眾參與、跨部門協調之建議，本案已參採納入，建議縣市政府盤點既有鄉村地區整體規劃成果，並視地方需求及制度調整情形適時滾動檢討。另有關中央補助跨部門溝通協調及規劃作業經費之建議，將提供業務單位參考。
議題 21	【黃琦恩組長】現行鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之規劃方式多延續都市計畫之理論架構及操作方式，缺乏對於鄉村地區空間特性及治理模式之專屬處理方式。考量鄉村地區及其他非都市土地於空間特性、治理模式及發展需求上均與都市計畫地區不同，為避免直轄市、縣（市）政府及規劃團隊過度依賴個案經驗操作，增加審查與執行之困難，建議中央應逐步建立鄉村地區規劃之技術論述、案例指引及審查架構，以提升制度的操	（採納或修正後採納）有關建立鄉村地區專屬規劃技術論述、案例指引及審查架構之建議，已納入本案研議，建議包括：鄉村地區計畫之定位及目標、範疇、推動方向、因地制宜、優先推動原則、集約利用原則等，另外對於鄉村地區計畫之應載明事項與初步章節架構內容亦有初步建議方案，後續將透過操作指引、案例累積及制度調整，逐步強化鄉村地區規劃之操作一致性與實務可行性。

對應議題	發言意見	處理情形
	作一致性與實務可行性。	
議題 21	【黃琦恩組長】依現行都市計畫法相關規定，都市計畫土地使用分區變更之回饋比例為 30%至 40%，該模式對於鄉村聚落之誘因不足，且易導致土地利用零碎化。建議針對鄉村聚落規劃建立多元且彈性的土地回饋及開發工具，評估納入以公共設施需求回推回饋比例、以代金替代土地回饋等機制，並結合使用許可制度，透過整體土地使用配置及分期開發，由政府逐步投入公共設施，民間則透過簡化程序配合使用及開發，以提升執行效率並降低地方推動鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之障礙。	（納入後續政策參考）有關建立多元且彈性之土地回饋及開發工具，如代金替代土地回饋、公共設施需求導向回饋比例、分期開發等之建議，涉及鄉村地區土地開發、公共設施負擔及使用許可制度等配套機制調整，建議後續可納入鄉計實務推動工具研議之參考。
議題 21	【蔡秀婉組長】應明確界定鄉村地區計畫及直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討之計畫層級及功能，以釐清是否得配合前開計畫成果檢討調整國土功能分區圖。鄉村地區計畫應聚焦於具備「地區性」特質、影響範圍侷限之議題（例如特定產業專區、保育物種棲地等），涉及全國性政策或跨區域影響之重大議題（例如農地違章工廠處理、大型產業園區設置），則應回歸全國或直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討機制處理。	（採納或修正後採納）有關明確界定鄉村地區計畫及縣市國土計畫通盤檢討之計畫層級與功能之建議，已納入本案議題 21，明確說明鄉村地區計畫以提供在地所需公共設施、提升當地生活及環境品質為目的，基於在地實際需求盤點適當區位，並整合農村再生等部門計畫、政策及資源進行整體規劃，且視需求配合農村社區土地重劃等執行工具，取得供公眾使用之土地、必要公共設施等，以改善鄉村地區生活及環境品質為主要目的。
議題 21	【蔡秀婉組長】鄉村地區計畫應採議題導向之選擇性規劃，當特定地區因保育需求、產業轉型、特定公共政策（如環境教育、有機農業、物種棲地保護等）而有調整國土功能分區或土地使用管制之需求時，始評估辦理鄉村地區計畫；如既有國土功能分區之劃設情形及土地使用管制規則已能滿足地方發展及治理需求，則無須強制辦理鄉村地區計畫，以避免浪費行政資源。	（採納或修正後採納）有關鄉村地區計畫應採議題導向、選擇性規劃之建議，並非所有鄉村地區均有辦理鄉村地區計畫之必要，與本案目前研議方向一致。後續將以「具公益性」、「涉及地用課題」及「目的事業主管機關支持」等條件，評估是否辦理鄉村地區計畫，確實具有地方需求者才辦理，以提升行政資源投入效益及計畫執行可行性。
議題 21	【蔡秀婉組長】建議建立部門計畫及鄉村地區計畫之銜接機制，針對如農村再生發展區計畫等涉及空間配置及土地利用之部門計畫，應於前置階段先行辨識其土地使用實質內容，並以鄉村地區計畫作為跨部會之整合平台與法定轉化工具，將過往偏重輔導型	（採納或修正後採納）有關建立部門計畫與鄉村地區計畫銜接機制之建議，與目前方向一致，將以鄉村地區整體規劃作為整合平台，並透過鄉村地區計畫處理涉及土地使用之議題，強化部門計畫與國土計畫之銜接。

對應議題	發言意見	處理情形
	或工程型之部門計畫，轉化為土地使用指導性之空間方案，以整合各部門計畫中涉及土地使用管制之內容並將其法制化，並提升跨部門政策一致性及決策效率。	
議題 21	【蔡秀婉組長】鄉村地區計畫應聚焦於小尺度聚落之生活機能補強及地方特色維護，優先滿足如自來水、網路通訊、偏鄉交通等基礎公共設施需求，並納入地景及建築環境規範，避免開發行為破壞既有聚落紋理及地方文化特性，以兼顧生活品質提升與地方歷史文理之延續。	（採納或修正後採納）相關建議與本案目前方向一致，鄉村地區計畫以提供在地所需公共設施、提升當地生活及環境品質為目的，基於在地實際需求盤點適當區位，取得供公眾使用之土地、必要公共設施等，以改善鄉村地區生活及環境品質為主要目的。
議題 21	【蔡秀婉組長】針對鄉村地區之土地權屬複雜、公共設施用地取得困難等問題，建議納入多元彈性工具，如土地交換、地籍整理、公有土地優先利用及公權力介入環境清理等機制，並釐清鄉村地區計畫與農村再生發展區計畫之分工及適用範疇，引導直轄市、縣（市）政府依據施政優先順序合理選擇計畫工具，以避免計畫重疊及資源重複投入，並提升整體鄉村治理成效。	（納入後續政策參考）有關土地交換、地籍整理、公有土地優先利用及環境清理等多元工具，以及鄉村地區計畫與農村再生發展區計畫分工之建議，涉及跨制度工具整合與資源配置，目前已有初步方向，但後續建議針對工具執行部分可再持續研議詳細作法。
議題 21	【蔡翼如執行副總經理（書面意見）】國土計畫第二階段推動過程中，部門計畫之研擬相對倉促，未來不論全國國土計畫或縣市國土計畫之通盤檢討，均應對部門計畫進一步深化與具體著墨，尤其針對觀光遊憩部門及民政宗教部門，因應部門空間發展策略指導，強化鄉村地區計畫銜接並提升氣候變遷風險治理。	（採納或修正後採納）有關深化部門計畫內容及強化鄉村地區計畫銜接之建議，與前述其他委員意見一致，本案議題 21 亦已參採納入。
議題 21	【蔡翼如執行副總經理（書面意見）】《國土計畫法》第 8 條已明定鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫制度，惟現行《國土計畫法》施行細則第 6 條僅提及鄉規，且僅將其定位為縣市國土空間發展計畫之一環，對於鄉計之制度定位、操作方式與法效關係尚缺乏具體規範。建議後續可透過行政命令、作業手冊、操作指引或於全國國土計畫通盤檢討中補充相關內容，以強化制度明確性與地方操作依據。	（採納或修正後採納）有關鄉村地區計畫制度定位、操作方式與法效關係尚待明確化之建議，已納入本案議題 21 中研議，並建議後續應透過全國國土計畫通檢、相關作業指引及操作原則的訂定，如修訂鄉村地區計畫規劃手冊，具體說明鄉規與鄉計關係、鄉計與縣市國土關係、鄉計範圍之空間尺度、鄉村地區計畫之實質程序、作業規範、民眾參與、相關研究調查(含資源盤點、地景元素指認等)、鄉村地區計畫應載明事項.....等。

對應議題	發言意見	處理情形
議題 21	【蔡翼如執行副總經理（書面意見）】目前鄉規、鄉計推動過程中，對於目的事業主管機關支持之認定標準仍不明確，包括： （一）是否存在部分案件類型得免取得目的事業主管機關明確支持； （二）支持程度應達何種層次始具效力，例如是否需列入重大建設、施政計畫或具備財務計畫； （三）若尚無正式計畫與預算，相關支持應如何認定； （四）目的事業主管機關若未明確反對，是否可視為原則支持。	（納入後續政策參考）有關目的事業主管機關支持認定標準、明確化目的事業主管機關支持之認定情境，包含已取得政策共識、已有部門計畫或具合作意願等情形細分，乃至目前鄉村地區三要件是否需再深化細分等，皆建議可持續納入後續政策研議。
議題 21	【蔡翼如執行副總經理（書面意見）】目前實務上部門意見大致可分為兩種類型： （一）部門本身具空間需求，但缺乏預算或執行資源，例如消防單位有設置需求，但希望透過農村社區土地重劃等方式預留用地。 （二）對規劃方向原則無意見，但仍須回報機關內部或長官確認。 因此，建議中央層級可先建立跨部門對話與協調流程，形成具體操作機制與標準程序，作為地方政府辦理橫向協調之參考依據，提升地方推動鄉規、鄉計時之可操作性。	（採納或修正後採納）有關強化跨部門對話與協調流程之建議本案已參採納入。
議題 21	【蔡翼如執行副總經理（書面意見）】目前仍有部分鄉鎮市尚未完成鄉規作業，惟未來縣市國土計畫通盤檢討時，相關空間議題仍須納入處理。然以現行規劃量能而言，規劃團隊需於短時間內完成鄉鎮市尺度之空間盤點、議題辨識及整合分析，建議中央於全國國土計畫通盤檢討中，可進一步提出操作細節與指導原則。	（採納或修正後採納）有關建議中央提出操作細節與指導原則之建議，本案已建議後續應透過全國國土計畫通檢、相關作業指引及操作原則的訂定，如修訂鄉村地區計畫規劃手冊，具體說明鄉規與鄉計關係、鄉計與縣市國土關係、鄉計範圍之空間尺度、鄉村地區計畫之實質程序、作業規範、民眾參與、相關研究調查(含資源盤點、地景元素指認等)、鄉村地區計畫應載明事項.....等。
議題 21、議題 22	【交通部觀光署】建議釐清觀光相關公共建設計畫與國土計畫體系中「部門計畫」之認定與銜接機制，特別針對國家風景區管理處所推動之觀光硬體建設，應明確界定其是否屬於需納入國土計畫協調之部門計畫範疇，以確保觀光建設計畫中涉及土地利用部	（採納或修正後採納）感謝建議，有關觀光相關公共建設計畫與國土計畫體系中部門計畫之銜接機制，在本案議題 22 部門空間發展策略中有明確規範「觀光產業」部門，故觀光相關公共建設計畫屬於需納入國土計畫協調之部門計畫。

對應議題	發言意見	處理情形
	分能符合各級國土計畫及鄉村地區計畫之指導。	
議題 21	【交通部觀光署】就臺東縣鹿野高台之熱氣球活動及茶產業發展案例，考量該地區已有觀光行為及相關使用，建議優先釐清其土地使用合法性及後續制度化處理途徑，使現況已形成之使用事實能透過國土計畫、鄉村地區計畫或相關目的事業計畫工具進行適當銜接及合法化處理，並作為未來類似案例之制度性參考。	（採納或修正後採納）感謝說明，此案例即是針對既有觀光活動及產業發展地區之土地使用合法性與制度化，以鄉村地區計畫協助處理之實例之一，在目的事業主管機關支持下，透過鄉村地區計畫整體處理公共設施、土地使用及相關配套事項，以協助既有發展需求與土地使用管理制度之適當銜接，可作為未來類似案例之參考。
議題 21	【交通部觀光署】有關既有觀光遊樂業於國土計畫下之城鄉發展地區第 2 類之 1 使用限制與現況落差問題，建議研議建立因地制宜之彈性土地使用管制之機制，在合理回饋或配套條件下，允許依實際營運需求（如停車空間不足外溢至鄰近農牧用地等問題）進行計畫範圍或使用強度之適度調整，以回應既有開發事實及季節性需求問題，提升土地使用管理之合理性及可執行性。	（納入後續政策參考）感謝建議，有關既有觀光遊樂業因實際營運需求所涉及之土地使用彈性調整、合理回饋及配套機制，涉及國土計畫土地使用管制制度、使用許可及既有權益處理等議題，後續的確亦可評估透過鄉村地區計畫，持續研議因地制宜之調整機制及相關配套規範，以回應既有開發事及需求問題。
議題 21	【交通部觀光署】針對早期以觀光開發為目的，但現況已面臨產業轉型需求之既有觀光遊樂區，建議建立土地使用變更相關機制，在不違反國土計畫之土地使用管制原則下，有條件地引導其進行用途轉換或空間再利用，以回應市場環境變遷及業者經營轉型需求，並避免土地閒置或低度使用，提升土地利用效率。	（納入後續政策參考）感謝建議，有關既有觀光遊樂區因產業轉型需求所涉及之用途調整或空間再利用機制，涉及國土功能分區、土地使用管制及既有合法權益等制度性議題後續，後續的確亦可評估透過鄉村地區計畫，持續研議適當之制度銜接與調整方式。
議題 21	【南投縣政府】實務上鄉村地區整體規劃常被期待整合部門資源並協助調整土地使用管制規定，但在多數目的事業主管機關無明確區位管制或不採取實質禁止立場之情形下，易淪為處理既有違規個案合法化或承接大量之許願式訴求管道。建議釐清鄉村地區整體規劃之功能定位及議題處理範疇，以避免偏離計畫本質。	（採納或修正後採納）感謝建議，本案建議鄉村地區整體規劃作為規劃討論與跨部門整合平台，以盤點地方需求及課題為主；而鄉村地區計畫則聚焦於具公益性、涉及土地使用課題且取得目的事業主管機關支持之事項，強調具公益性即是為避免其淪為單純處理既有違規個案合法化。
議題 21	【南投縣政府】針對部門計畫尚未完成、未指認明確區位範圍或缺乏經費等情形，建議強化鄉村地區整體規劃與部門計畫之銜接機制，並由內政部	（採納或修正後採納）感謝建議，本案已建議透過鄉村地區整體規劃作為整合平台，促進國土計畫主管機關與目的事業主管機關共同參與，並以取

對應議題	發言意見	處理情形
	國土管理署協調各目的事業主管機關，建立跨部門資源整合、經費連動及分期落實機制，以避免鄉村地區整體規劃僅能作為代辦事項或中長期推動事項，而無法辦理後續法定計畫程序並落實地方實際建設需求。	得目的事業主管機關支持作為優先推動鄉村地區計畫之要件之一。後續亦將透過部門政策、空間規劃及權責分工之整合，持續強化跨部門協調及資源銜接，以提升規劃成果之可執行性。
議題 21	【南投縣政府】有關原住民族聚落之居住空間不足及建物合法化問題，因農村社區土地重劃之自償性不足而難以落實；另有關透過鄉村地區整體規劃補足鄉村缺乏之公共設施，常面臨資源配置效益及土地使用變更限制之問題。建議釐清鄉村地區整體規劃成果於區域計畫及國土計畫體系中之落實途徑，並同步檢討相關限制條件及建立多元土地使用彈性調整機制，避免規劃構想與現實需求脫節。	（採納或修正後採納）感謝建議，本案已考量鄉村地區長期面臨公共設施不足、土地使用及居住空間等結構性課題，建議於符合公益性、涉及土地使用課題及目的事業主管機關支持等條件下，得透過鄉村地區計畫整體評估土地使用調整、公共設施配置及必要配套機制，且於過渡時期，得結合區域計畫之相關工具如農村社區土地重劃或其他適當工具作為調整機制，以回應地方之實際需求。
議題 21	【雲林縣政府】考量現行法制下，尚缺乏鄉村地區計畫具體內容及操作方式之法源依據，建議可評估與地政單位合作，參考都市計畫法及都市更新條例之制度模式，針對地區劃定、實施工具、土地管理等訂定更為詳細且具操作性的專法或配套機制，以協助鄉村地區計畫之後續推動。	（採納或修正後採納）有關鄉村地區計畫具體內容及操作方式，本案已建議後續應透過全國國土計畫通檢、相關作業指引及操作原則的訂定，如修訂鄉村地區計畫規劃手冊，具體說明鄉規與鄉計關係、鄉計與縣市國土關係、鄉計範圍之空間尺度、鄉村地區計畫之實質程序、作業規範、民眾參與、相關研究調查(含資源盤點、地景元素指認等)、鄉村地區計畫應載明事項.....等。亦建議於過渡時期，得結合區域計畫之相關工具如農村社區土地重劃或其他適當工具作為調整機制，以回應地方之實際需求。
議題 21	【李淳一技師】建議強化國土計畫體系之法定地位及長期空間發展藍圖功能，釐清鄉村地區計畫之定位與效力，避免停留於現行區域計畫思維下之個案變更模式。並應透過制度設計，建立 20 年至 50 年尺度之整體空間發展「總體藍圖（master plan）」架構，使國土計畫不僅作為管制工具，更能成為引導長期國土發展與部門協作之上位指導框架。	（採納或修正後採納）此與國土計畫之核心精神在於「計畫引導使用」之方向一致，而不僅是僅作為土地使用管制工具。至於鄉村地區計畫之定位與效力亦於議題 21 中有所界定。
議題 21	【地球公民基金會】有關過渡時期（依國土計畫法實施管制前）之鄉村地區計畫落實工具，針對透過鄉村地區計畫訂定因地制宜之土地使用管制	（採納或修正後採納）在國土計畫尚未全面上路之過渡期間，現階段鄉村地區計畫之落實，原則上係依全國國土計畫所定「計畫引導土地使用」精

對應議題	發言意見	處理情形
	規定，可配合檢討修正非都市土地使用管制規則條文或訂定專編，惟依區域計畫法之制度，全國均一體適用非都市土地使用管制規則之規定，針對另訂因地制宜規定之操作方式尚不明確，請內政部國土管理署協助補充說明。	神，於過渡期間透過現行區域計畫法相關工具銜接。針對鄉村地區計畫所涉因地制宜之土地使用管制需求，後續得依各級國土計畫指導事項，檢討修訂非都市土地之使用編定、農村社區土地重劃或其他適當工具等作為調整機制，以回應地方之特殊性及公益性之土地使用課題。
議題 21	【地球公民基金會】考量目前國土功能分區圖尚未公告，國土計畫制度尚未全面上路，就前開過渡時期之鄉村地區計畫落實工具，擬銜接區域計畫法相關規定，在實際執行上可能有適法性之疑慮，應再予釐清。	（採納或修正後採納）感謝意見，現階段透過鄉村地區計畫指導修正非都市土地使用管制規則之依據，係按全國國土計畫第 102 頁規定略以：「於本法土地使用管制實施前，非都市土地使用管制規則及非都市土地開發審議作業規範，有配合各級國土計畫指導事項之必要。」
議題 21	【中華民國景觀學會（書面意見）】現行鄉村地區治理長期缺乏能整合生活、生產、生態、文化與地景之整體空間治理架構，過往土地使用、農業發展、公共設施、觀光文化及生態保育等多由不同部門分別推動，缺乏共同空間指引，致使鄉村地區景觀與空間發展常呈現破碎化情形。建議未來鄉村地區計畫不應僅作為土地使用調整工具，亦應兼具地方價值辨識、地景資源維護、公共投資引導及居民共識整合等功能。	（採納或修正後採納）感謝建議，本案已補充有關鄉村地區自然與人文地景指認機制，透過整合自然環境、人文發展、土地利用、文化景觀及居民參與等資訊，配合現地踏查、GIS 分析及訪談等方式，辨識具生態、文化或生活地景價值之空間元素，並依關注等級作為鄉村地區課題研析、空間發展構想及土地使用指導事項之基礎。後續亦將持續強化鄉村地區計畫兼顧生活、生產、生態、文化及地景特色之整體空間治理方向，以提升地方特色維護、公共設施配置及居民參與之整合性。相關內容城鄉發展分署另有委辦案進行深入研析，已將相關參考文字納入本案議題 21 研議成果。
議題 21	【中華民國景觀學會（書面意見）】建議未來於鄉村地區計畫制度中，納入由地方政府提出「景觀綱要計畫」之機制，作為鄉村地區空間治理、土地使用指導及後續環境改善之基礎。目前各縣市過去於城鄉風貌、景觀自治條例及地方空間規劃推動過程中，已累積一定之景觀綱要或相關規劃成果，未來重點應為更新並銜接既有成果至縣市國土計畫及鄉村地區計畫，而非重新自零開始。	（採納或修正後採納）感謝建議，本案認同鄉村地區規劃應重視地方景觀資源、聚落紋理、生態網絡及文化地景等空間特質，並作為鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之重要基礎。現行國土計畫制度已建立鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之法定架構，現階段以透過地景元素指認及關注等級分析成果，納入鄉村地區計畫之課題與策略、土地使用指導事項、公共設施配置及環境改善方向為主，並鼓勵地方政府結合既有景觀規劃成果辦理。至於「景觀綱要計畫」之制度定
議題 21	【中華民國景觀學會（書面意見）】國際上如法國、德國、日本及英國等	

對應議題	發言意見	處理情形
	國，均已將景觀規劃納入空間治理體系，顯示景觀並非後端美化工作，而應為前端治理工具。建議未來透過景觀綱要計畫，優先辨識地方景觀資源、聚落紋理、特色地景、生態廊道及居民參與成果，再轉化為鄉村地區計畫中的土地使用指導、公共設施配置、重點景觀地區指定及後續景觀改善依據。	位、法制化及與鄉村地區計畫之對接方式，考量鄉村地區計畫係依據國土計畫法擬定，景觀綱要計畫則係依據景觀自治條例等相關法規擬定，其計畫擬定之目的不盡相同，惟後續亦得於規劃過程相互協調配合，並分別透過不同之法定計畫對外發生效力。
議題 21	【中華民國景觀學會（書面意見）】建議全國國土計畫通盤檢討可補充景觀綱要計畫之制度定位，將其作為鄉村地區計畫之前置或配套機制，協助地方政府釐清應保存之景觀資源、應劃設之重點景觀地區，以及土地使用、公共設施與產業發展應如何受景觀與生態條件引導，以提升鄉村地區計畫之在地適應性與規劃依據。	
議題 21	【中華民國景觀學會（書面意見）】建議未來於「計畫引導土地使用」之判準中，將景觀公共利益納入評估考量。與會單位指出，景觀具有公共性，涉及農業永續、文化保存、生態連結、氣候調適、地方觀光及居民生活品質等多重價值，因此景觀綱要計畫可協助界定何種土地使用調整符合公共利益，並作為避免破壞地方地景秩序之判斷依據。	
議題 21	【中華民國景觀學會（書面意見）】建議建立景觀綱要計畫與鄉村地區計畫之分工與銜接機制，由景觀綱要計畫處理縣市尺度之景觀資源系統與重點景觀地區指認，鄉村地區計畫則進一步處理聚落尺度之設計準則、土地使用指導、公共設施配置及環境改善策略，並納入法定計畫體系，以避免目前上位計畫理念無法落實至土地使用、地方改善工程缺乏整體景觀架構等問題。	
議題 21	【中華民國景觀學會（書面意見）】學會具體建議，全國國土計畫通盤檢討可在鄉村地區計畫相關章節中，增列以下文字方向：直轄市、縣市政府辦理鄉村地區整體規劃或研擬鄉村地區計畫時，得依地方景觀資源、文化	

對應議題	發言意見	處理情形
	地景、生態網絡、聚落紋理與居居民參與成果，提出景觀綱要計畫或納入同等性質之景觀指導內容，作為指定重點景觀地區、研擬土地使用指導事項、公共設施配置、環境改善及後續景觀計畫之依據。	
議題 21	【嘉義縣政府（書面意見）】目前補助要點規定聚落規劃僅能提報 2 處，但若地方有規劃需求，是否可以自籌經費增辦聚落規劃？若可以的話，經費可否由公所自籌還是一定要由縣府籌辦？	（納入後續政策參考）有關聚落規劃補助名額、地方自籌經費辦理方式及補助行政程序等事項，屬行政執行層面問題，後續將提供業務單位參考並由其回覆。
議題 21	【岳裕智總經理（書面意見）】國土計畫是一個新的土地管理制度，為改善國土計畫規劃尺度的缺失，配合推動鄉村地區整體規劃。但鄉規推動挖掘出許多很細部的地方問題，如土地使用或非土地使用的問題、五十年來區域計畫土地管理所積累出的歷史課題。應思考國土計畫或鄉規是否應嘗試立即或分期解決，如土地使用違規是否分類去處理、產權持分複雜等。 建議： （一）鄉規仍應研議基本公共設施（服務）範疇或項目。 （二）鄉計成果在這次縣市國土計畫通檢是否應考慮納入？ （三）目前鄉規短期內是否應以蒐整提報地方鄉規課題為主要目的，以為國土署研議相關配套措施（制度、法規、規範、準則）。 （四）鄉規中有諸多課題事涉部門議題，需要進行區域性或全縣性的整體規劃，如殯葬用地、產業用地、區域型公共設施等，應該由部門來研提構想，而非由鄉規來處理。	（採納或修正後採納）感謝建議，本案已考量鄉村地區長期累積之土地使用、公共設施不足及產權複雜等課題，並建議鄉村地區整體規劃作為地方課題盤點及跨部門整合平台，鄉村地區計畫則聚焦於符合公益性、涉及土地使用課題且取得目的事業主管機關支持之案件優先辦理，並視議題性質區分由鄉村地區計畫、縣市國土計畫或部門計畫分工處理，以強化制度可行性及落實性。
議題 21	【岳裕智總經理（書面意見）】在新財劃法制度下，地方往往有建設經費不足的情形，而鄉規又提出諸多改善生活環境的公共設施建設計畫，卻沒有對應的建設經費來源，形成一個新的計畫大餅，或新的公設保留地問題。因此，研議計畫經費配套政策有其高度必要性。	（採納或修正後採納）感謝建議，本案建議以目的事業主管機關支持，作為鄉村地區計畫優先推動要件之一，即是希望能有目的事業主管機關之財務經費對應，避免委員所說情形。

第二節　機關研商會議

一、活動辦理目的

機關研商會議辦理目的在於收斂經團隊、議題專題成員、業務單位、專家學者座談會廣泛討論之議題與其重點策略方向成果，與全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫之相關機關，共同探討後續具體推動方案。期藉由機關研商會議確認重點議題之解決對策、執行方案、或精進措施，盡早落實國土計畫之相關機制與推動實施。

二、會議場次辦理規劃

機關研商會議著重於議題策略之後續具體推動方式，將邀集相關單位探討各議題與其策略涉及跨部會之部分，協助國土署持續與相關單位溝通協調、取得共識，並納入全國國土計畫檢討調整，歸納可能策略並確實助益於國土計畫之落實。

本計畫共辦理三個場次之機關研商會議，各場次設定主題與主要邀請之研商機關與單位如下表 4.2.1。第一場次針對農地資源維護策略納入農業發展地區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之方式與時機等議題，與農業部進行意見交流；第二場次則配合內政部國土計畫審議會第 49 次會議之召開，將本案階段成果提會報告，並聽取國審會委員對於本案辦理成果之相關建議；第三場次機關研商會議則於專家座談會議全數辦理完成後，配合國土署定期召開之「國土功能分區規劃議題研商會議」，就本案研析之各項國土功能分區分類劃設條件後續調整方向提會討論，並與各國土功能分區涉及之主管機關、直轄市及縣（市）政府等共同交換意見。

表 4.2.1 機關研商會議建議場次主題、研商機關/單位規劃表

場次	會議名稱	研商機關/單位	辦理時間
1	農地資源維護策略納入農業發展地區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之方式與時機研商會議	農業部	115.01.28
2	內政部國土計畫審議會第 49 次會議	內政部國土計畫審議會委員	115.05.05
3	國土功能分區規劃議題第 54 次研商會議	原住民族委員會、國家科學及技術委員會、農業部、農業部林業及自然保育 署、農業部農村發展及水土保持署、經濟部、直轄市及縣(市)政府等	115.05.21

資料來源：本團隊彙整

三、第一場機關研商會議辦理情形與成果

本場次機關研商會議「**農地資源維護策略納入農業發展地區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之方式與時機研商會議**」，主要考量國土署於推動國土計畫業務期間，各界對於農地管理及農業發展地區劃設方式有諸多建議，故就全國國土計畫有關農地管理之政策方向提出初步建議，且為了解前開建議是否符合農業部政策方向及需求，先行與農業部建立初步共識，特辦理本次機關研商會議。

(一)會議名稱：農地資源維護策略納入農業發展地區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之方式與時機研商會議

(二)時間：115 年 1 月 28 日（星期三）下午 2 時 30 分

(三)地點：農業部 10 樓 1012 會議室（臺北市中正區南海路 37 號）

(四)議程：

1. 背景說明

(1) 國土功能分區圖審議作業

全臺 22 個直轄市、縣（市）政府業將各該國土功能分區圖草案函報內政部，內政部亦刻配合續行辦理國土計畫審議會審議作業，其中 18 個直轄市、縣（市）已審竣，並已有 12 個直轄市、縣（市）政府依內政部國土計畫審議會審議決議將修竣之國土功能分區圖（草案）函報內政部核定（如表 4.2.2）。

表 4.2.2 內政部國土計畫審議會審議直轄市、縣（市）國土功能分區圖（草案）進度

縣市	小組審竣	大會審竣	報部核定
臺北市	--	╳	╳
新北市	○	○	╳
桃園市	○	╳	╳
臺中市	○	○	╳
臺南市	○	╳	╳
高雄市	○	○	○
基隆市	○	○	○
宜蘭縣	○	○	╳
新竹縣	○	○	○
新竹市	○	○	○
苗栗縣	○	○	○
彰化縣	○	○	╳
南投縣	○	╳	╳
雲林縣	○	○	╳
嘉義縣	○	○	╳
嘉義市	--	○	○
屏東縣	○	○	○
花蓮縣	○	○	○
臺東縣	○	○	○
澎湖縣	○	○	○
金門縣	○	○	○
連江縣	○	○	○

內政部將儘速完成國土功能分區圖審議、公告作業，完備縣市國土計畫法定程序，並俟前開程序完成後，再行輔導直轄市、縣（市）政府辦理各該國土計畫通盤檢討作業，以及啟動內政部國土計畫審議會審議直轄市、縣（市）國土計畫之相關作業。

(2) 農業發展地區劃設情形

按各直轄市、縣（市）政府報內政部審議之國土功能分區圖（草案），全臺農業發展地區共劃設面積 1,186,126 公頃，其中扣除屬農村人口集居地區之農業發展地區第 4 類後，面積 1,162,116 公頃（如表 4.2.3）。

前開農業發展地區劃設情形，依內政部國土計畫審議會決議，各直轄市、縣（市）之國土功能分區及其分類，均應依各級國土計畫指導，按通案劃設條件予以劃設，爰前開農業發展地區之面積數據將再予調整，特別是臺中市、臺南市、苗栗縣、彰化縣、雲林縣及嘉義縣等 6 個直轄市、縣（市）之農業發展地區第 1 類面積，均須重新大幅修正。

表 4.2.3 各直轄市、縣（市）國土功能分區圖（報部版草案）之農業發展地區劃設情形

縣市	農業發展地區劃設面積（公頃）					
	農 1	農 2	農 3	農 4	農 5	合計
臺北市	--	--	--	--	0	0
新北市	76	1,057	35,734	164	2,962	39,999
桃園市	12,052	22,917	19,295	365	0	54,629
臺中市	911	16,405	39,112	825	4,101	61,354
臺南市	32,798	45,378	33,276	2,261	0	113,713
高雄市	12,408	14,069	22,816	1,355	0	50,648
基隆市	0	0	2,371	0	0	2,371
宜蘭縣	13,774	8,013	22,550	498	2,185	47,020
新竹縣	4,136	6,743	48,088	1534	54	60,555
新竹市	7	869	2,602	6	3	3,487
苗栗縣	4,006	10,567	64,778	783	0	80,133
彰化縣	8,663	59,437	8,807	1,241	0	78,148
南投縣	3,567	6,343	82,676	2,733	746	96,065
雲林縣	14,293	72,671	5,352	1,768	0	94,084
嘉義縣	28,061	28,140	26,647	927	205	83,980
嘉義市	--	--	--	--	0	0
屏東縣	5,000	60,852	66,347	3,069	0	135,268
花蓮縣	17,467	9,629	56,577	3,248	1,848	88,769
臺東縣	10,714	6,452	66,062	2,676	0	85,904
澎湖縣	0	9,442	0	557	0	9,999
金門縣	--	--	--	--	0	0
連江縣	--	--	--	--	0	0
合計	167,933	378,984	603,090	24,010	12,104	1,186,126

註：各直轄市、縣（市）之農業發展地區劃設面積均須依內政部國土計畫審議會決議重新修正，請勿直接引用。

(3) 全國國土計畫第 1 次通盤檢討重點

為配合國土計畫法 114 年 1 月 20 日修正公布條文、國家永續發展趨勢及重大政策，並因應地方特性及實際發展需求，研訂全國國土計畫第 1 次通盤檢討重點如下：

A. 因應各目的事業主管機關之空間發展需求，強化部門空間發展策略對土地使用之指導方式，明定納入國土功能分區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之方式與時機。

B. 因應地方實際需求，以及國土計畫法 114 年 1 月 20 日修正條文確立鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之法律定位，強化各級國土計畫對於鄉村地區計畫之銜接及指導性。

C. 因應近年來氣候變遷之影響，強化國土風險治理、環境敏感地區資訊公開之策略。

針對前開第（一）項通盤檢討重點，為逐步落實國土計畫「以計畫引導使用」之精神，未來國土功能分區圖及土地使用指導事項之調整，將以第 1 版國土功能分區圖為基礎，並結合中央各部會及直轄市、縣（市）政府所訂之部門空間發展策略(計畫)及相關空間計畫(例如各級國土計畫、鄉村地區計畫等)。考量中央及地方各部門對於土地使用的需求大多涉及農地的轉用，為維護優良農業生產環境，應將宜維護農地管理之具體策略納入全國國土計畫，進而指導國土功能分區劃設及土地使用管制。

針對農地資源維護策略納入農業發展地區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之方式與時機，內政部國土署以國土計畫主管機關角度初步提出全國國土計畫內容之檢討調整建議，並召開本次會議，了解農業主管機關之政策方向及需求，期望建立一定程度共識後，配合於後續場次之專家學者座談會持續徵詢各界意見。

2. 議題討論(議題說明如下)。

(五)討論議題：農地資源維護策略納入農業發展地區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之方式與時機

1. 議題一：宜維護農地總量納入全國國土計畫之情形

農地需求總量估計取決於計算條件的設定，包含農地生產力、種植的作物種類、糧食供給的人口與需求變化、每人糧食需求的基本設定、糧食儲存量以及消耗、農田品質與戰爭或災害的毀損情形、戰爭或封鎖時間的長短、糧食進口受限狀況、耕作所需人力條件、灌溉水資源等基礎設施供給情形、肥料生產與供給條件等，上述任一條件若有所變動，估計結果將有所不同，爰農地需求總量難以找到毫無破綻的估計方法，並產出各界皆滿意的估計結果。

然而，法定計畫所訂之農地總量，即便無法訂出數值，仍具有其政策宣示性之意義，以表明農業政策及農地管理利用之立場。按本部國土計畫

審議會審議結果，目前於國土功能分區圖繪製階段劃設之農業發展地區，已初步達成 107 年公告實施全國國土計畫所訂 74 萬至 81 萬公頃之農地總量目標。

2. 議題二：全國國土計畫有關農地管理之政策方向

第 1 版國土計畫主要係為銜接區域計畫制度，其國土功能分區之劃設條件及土地使用指導事項之訂定亦以目前土地資源特性作為主要參考依據。第 1 版國土功能分區圖公告後，將以該圖作為後續檢討調整之基礎。

考量後續中央及地方各部門對於土地使用的需求大多涉及農地的轉用，針對 107 年公告實施全國國土計畫所訂之農業發展地區劃設條件、劃設順序及土地使用指導事項，農業部如經評估有檢討調整之必要，請提出建議調整之具體內容，俾國土署評估納入全國國土計畫檢討調整內容。

針對前開劃設順序部分，為兼顧農地維護及合理發展，建議農業部依其權管法令規定、所屬單位相關政策及計畫內容(例如各直轄市、縣(市)農地利用綜合計畫)，指認應繼續維持劃設為農業發展地區之類型或範圍，並訂定明確的農地轉用原則及審查機制，說明如下：

(1) 前開農業部指認應繼續維持劃設為農業發展地區之類型或範圍，其劃設順序將優先於其他國土功能分區及其分類。

(2) 需地機關後續如有將農業發展地區調整劃設為城鄉發展地區之需求時，應按「迴避（避免使用農業發展地區之土地)」、「減輕（無法避免使用農業發展地區者，應減輕開發行為對於農業生產環境之影響)」、「補償（無法避免使用農業發展地區及減輕開發行為對於農業生產環境之影響者，應有相對應之補償措施)」之優先順序，提出其擇定開發區位之相關目的事業主管機關支持文件、具體規劃理由及相關配套機制(如前開減輕或補償機制)，並交由各級國土計畫審議會審議。

(3) 由農業部訂定農地轉用之減輕或補償機制範疇，並就個案協助審查開發行為對於農業生產環境之影響(包含糧食安全、農地集約度、農政資源投入損失等)，以及前開減輕或補償機制之合理性。

(六)辦理成果

第一場機關研商會議辦理過程如圖 4.2.1 所示，各與會單位代表之意見、簽到表彙整於附錄五。





圖 4.2.1 第一場機關研商會議辦理過程圖

四、第二場機關研商會議辦理情形與成果

本場次機關研商會議主要係配合**內政部國土計畫審議會第 49 次會議**時間，將本案辦理之通盤檢討作業之推動方向與成果，提會報告確認。

(一)會議名稱：內政部國土計畫審議會第 49 次會議

(二)時間：115 年 5 月 5 日（星期二）上午 9 時 30 分

(三)地點：內政部國土管理署 601 會議室（臺北市松山區八德路 2 段 342 號）

(四)議程：

1. 背景說明

本法自 105 年 5 月 1 日施行，依本法第 45 條規定，本部於 107 年 4 月 30 日公告實施全國國土計畫，直轄市、縣（市）政府於 110 年 4 月 30 日公告實施直轄市、縣（市）國土計畫，並刻正辦理國土功能分區圖繪製及審議作業。於前開政策推動過程中，各界對於國土計畫制度有諸多建議，且於審議各級國土計畫、國土功能分區圖過程中亦衍生相關規劃議題。為研議國土計畫重要議題之處理策略及銜接後續全國國土計畫通盤檢討作業，本部國土管理署委託國立成功大學辦理「推動國土計畫重要議題之政策方向、落實策略及後續精進機制委託專業服務案」（以下簡稱本案）。

本案主要工作係針對因應國家重大政策、國土現況發展趨勢及各級國土計畫擬定、國土功能分區圖繪製過程所彙整之國土計畫重要議題，包含國土永續發展目標、城鄉發展及成長管理策略、宜維護農地管理策略、國土功能分區劃設及管理方式、國土復育促進地區推動策略、全國國土計畫對於直轄市、縣（市）國土計畫及鄉村地區計畫之銜接方式、各級國土計畫對外溝通機制等共計 24 項議題，透過諮詢專家學者意見、辦理專家學者座談會議及機關研商會議，廣泛蒐集各界意見，提出各項議題之具體處理策略與精進機制，作為調整現行區域計畫制度與未來國土計畫制度銜接方式之依據，並作為後續政策溝通與制度精進之基礎，以促進國土計畫制度順利推動。

2. 本案階段性研議成果報告

因應全國國土計畫第 1 次通盤檢討之 3 項重點，本場會議就本案階段性研議成果建議納入全國國土計畫檢討調整之重點內容，包括：國土永續發展目標之調整原則、調整內容；成長管理策略(含成長管理下各類城鄉發展用地之定位、城鄉發展總量檢討原則、未來發展地區之定位、指認原則調整、宜維護農地管理策略調整方向)；氣候變遷調適及國土風險治理策略(含國土計畫因應國家氣候變遷政策之方式、以強化環境敏感地區整合管理因應氣候變遷調適及國土風險治理)；國土功能分區劃設及管理方式(含國土保育地區劃設及管理方式之調整方向、農業發展地區劃設方式及配套措施之調整方向、城鄉發展地區劃設方式之調整方向)；全國國土計畫對於鄉村地區計畫之銜接及指導性(含全國國土計畫涉及鄉村地區

計畫相關內容之章節架構調整、鄉村地區整體規劃與鄉村地區計畫之目標、全國國土計畫對於鄉村地區計畫之指導事項)等事項，於會議中進行報告說明。

(五)辦理成果

第二場機關研商會議「內政部國土計畫審議會第 49 次會議(本案整體成果提會報告)」之會議決議為：請業務單位持續研議國土計畫重要議題之處理策略及銜接後續全國國土計畫通盤檢討之調整內容。會議中與本案相關之意見、簽到表彙整於附錄五。

五、第三場機關研商會議辦理情形與成果

本場次機關研商會議主要考量目前公告實施之「全國國土計畫」所訂之國土功能分區及其分類劃設條件，於直轄市、縣（市）政府辦理第 3 階段國土功能分區圖繪製作業時，多反映現行劃設條件尚難充分反映地方實際情形，致社會各界對於現行國土功能分區圖繪製成果表達反對意見。爰此，就本案針對國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區各分類之劃設條件所研提之建議調整方向，提至本次**「國土功能分區規劃議題第 54 次研商會議」**，與直轄市、縣（市）政府討論。

(一)會議名稱：國土功能分區規劃議題第 54 次研商會議

(二)時間：115 年 5 月 21 日（星期四）下午 2 時 30 分

(三)地點：內政部國土管理署 601 會議室（臺北市松山區八德路 2 段 342 號）

(四)議程：

1. 背景說明

依《國土計畫法》（以下簡稱本法）第 45 條規定，本部及直轄市、縣（市）政府業分別於 107 年 4 月 30 日及 110 年 4 月 30 日公告實施「全國國土計畫」及「直轄市、縣（市）國土計畫」，現階段刻由直轄市、縣（市）政府依本部國土計畫審議會決議，辦理各該市（縣）國土功能分區圖修正作業（以下簡稱第 3 階段）。考量政策推動期間，產、官、學界、各級民意代表及一般民眾對國土計畫制度提出諸多建議與疑義，且本部於審議各級國土計畫及國土功能分區圖過程中，亦因各直轄市、縣（市）政府所提需求屬性差異，而衍生相關規劃議題。

又為銜接國家發展趨勢與重大政策，並處理前述規劃議題，以回應地方實際發展需求及消弭社會各界疑慮，促進國土計畫制度順利推動，本署刻正辦理「全國國土計畫」通盤檢討之先期規劃作業，同步由國立成功大學辦理「推動國土計畫重要議題之政策方向、落實策略及後續精進機制」委託專業服務案，透過研議各項議題之處理策略，並舉辦「全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會」，與各界及專家學者進行意見交流，逐步凝聚社會共識。

基於本部前開公告實施之「全國國土計畫」所訂國土功能分區及其分類劃設條件，於直轄市、縣（市）政府辦理第 3 階段國土功能分區圖繪製作業時，多反映現行劃設條件尚難充分反映地方實際情形，致社會各界對於現行國土功能分區圖繪製成果表達反對意見。爰此，經本署委託團隊（按：國立成功大學），彙整歷次本部國土計畫審議會決議、國土功能分區規劃議題研商會議結論及相關會議內容後，針對國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區各分類之劃設條件研提建議調整方向，並分別於 115 年 1 月 29 日、3 月 17 日及 4 月 29 日辦理前開系列座談會第 2 至第 4 場次，廣泛蒐集各界意見。

案經國立成功大學彙整各界意見,且以本署確立之全國國土計畫3大通盤檢討重點(按:強化部門空間發展策略、鄉村地區計畫之銜接及因應氣候變遷之影響),研擬相初步調整方向後,提至本次會議與直轄市、縣(市)政府討論,以利完成該委託專業服務案之工作項目。

2. 本案初步研擬之調整方向說明

就本案研議有關國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區各分類之調整考量及調整方向進行說明,惟此尚未定案,後續仍將由國土管理署廣泛徵詢各界意見,包含各直轄市、縣(市)政府、目的事業主管機關及NGO團體等,據以研擬納入全國國土計畫之內容,並於踐行公開展覽、公聽會等相關法定程序後始予定案。

(五)辦理成果

第三場機關研商會議「國土功能分區規劃議題第 54 次研商會議(本案有關國土功能分區劃設條件調整部分提會報告)」之會議結論如下,而會議中與本案相關之意見、簽到表另彙整於附錄五:

1. 原則同意本署委託團隊所提初步調整方向,惟仍請團隊將與會單位所提意見納入修正參考。另請業務單位於後續調整國土功能分區及其分類之劃設條件、劃設順序與檢討原則前,應先行模擬前開調整內容與第 1 版國土功能分區圖之差異情形,以利直轄市、縣(市)政府評估後續可能衍生之業務量,並朝避免影響直轄市、縣(市)政府辦理「直轄市、縣(市)國土計畫」及「國土功能分區圖」通盤檢討之期程安排為原則。
2. 考量本署辦理「全國國土計畫」通盤檢討之目的,係為回應社會各界所提疑慮及地方實際發展需求,並能有效銜接國家發展趨勢與重大政策,以促進國土計畫制度順利推動且儘速落實,故與會單位如有相關建議事項,除本次會議外,亦得隨時以適當方式提供本署參考。惟仍請提供具體修正建議,以利本署後續納入評估,並廣泛徵詢各界意見後,據以研議納入「全國國土計畫」通盤檢討之相關內容。

第五章　結論與建議

第一節　結論

一、本次全國國土計畫通盤檢討以促進國土計畫制度全面上路為核心目標

依據國土計畫法第 15 條第 3 項規定：「全國國土計畫應視實際發展情況定期辦理通盤檢討.....」，故本次通盤檢討除回應制度推動成果及近年國家重大政策發展趨勢外，更重要之政策目標在於促進各直轄市、縣（市）政府完成國土功能分區圖公告、銜接後續縣（市）國土計畫通盤檢討，以及加速國土計畫制度全面上路。因此，本次通盤檢討除檢視制度內容外，更應透過制度調整、政策引導及中央地方合作機制之強化，降低地方推動疑慮，提升地方政府配合推動意願，使國土計畫制度逐步落實，發揮引導國家空間發展及土地使用管理之功能。

二、本次全國國土計畫通盤檢討聚焦三大重點

結合國土計畫法於 114 年修正公布內容、近年制度推動成果及國家永續發展趨勢，本次全國國土計畫通盤檢討聚焦以下三項重點：第一，因應各目的事業主管機關之空間發展需求，強化部門空間發展策略對土地使用之指導功能，並配合調整國土功能分區劃設條件及土地使用指導事項；第二，因應地方治理及實際發展需求，強化各級國土計畫對鄉村地區計畫之銜接及指導功能，提升地方規劃彈性及整體治理效能；第三，因應近年氣候變遷及天然災害風險增加，強化國土風險治理、環境敏感地區資訊公開及氣候調適策略，提升國土計畫回應國土韌性及永續發展之能力。

三、本計畫完成國土計畫重要議題研析，提供本次通盤檢討制度精進之重要基礎

本計畫針對國土計畫制度推動過程中所面臨之 24 項重要議題進行系統性研析，內容涵蓋國土永續發展目標、成長管理、國土功能分區、土地使用管理、計畫體系、民眾權益保障、法制配套及跨部門治理等面向，並提出相關制度精進方向。各項成果兼顧中央政策方向、地方執行需求及制度可行性，可作為本次全國國土計畫通盤檢討修正全國國土計畫內容、調整相關制度及法令配套之重要參考，同時建立未來國土計畫持續滾動檢討之基礎。

四、本計畫有助於提升全國國土計畫之引導功能及國土治理效能

本計畫除提出制度調整建議外，亦重新檢視全國國土計畫於國家空間發展策略、部門政策整合、地方計畫銜接及土地使用管理等功能定位，並提出跨部門協作、中央地方合作及國土治理等相關精進方向。相關成果有助於提升全國國土計畫對國家重大政策、地方發展需求及空間治理議題之回應能力，並強化全國國土計畫作為國家空間發展最高指導計畫之實質引導功能。

五、本計畫建立制度精進與政策溝通之基礎，提升制度推動共識

除了制度研析外，本計畫亦針對國土計畫各界關切議題完成短期、長期及模組化之政策說明文件，建立各界關切議題之政策論述架構，以作為後續政策溝通及社會參與之重要基礎。透過持續強化中央與地方、政府與民眾及相關利害關係

人之溝通交流，希望有助於釋疑、降低制度認知落差，提升政策透明度及社會共識，增進國土計畫制度推動成效。

第二節　後續建議

一、建議持續以促進國土計畫全面上路作為通盤檢討及制度精進之核心方向

後續全國國土計畫通盤檢討及相關制度調整，建議持續以促進各縣（市）國土功能分區圖公告、銜接縣（市）國土計畫通盤檢討及加速國土計畫制度全面上路為核心方向，據以檢視各項制度設計、政策論述及配套措施，兼顧中央政策目標與地方執行需求，建立中央與地方共同推動國土計畫之合作基礎。

二、建議持續聚焦配合本次通盤檢討三大重點，滾動完善全國國土計畫內容

建議後續配合本次通盤檢討三大修正重點，持續檢視全國國土計畫相關內容，強化部門空間發展策略與土地使用規劃之整合、完善各級國土計畫與鄉村地區計畫之銜接及指導機制，並持續納入氣候變遷調適、國土韌性及國土風險治理等重要議題，使全國國土計畫更能回應國家重大政策及永續發展需求。

三、建議建立中央與地方協力推動機制，協助地方辦理後續國土計畫通盤檢討

建議中央主管機關持續研議並提供相關規劃原則、作業指引及案例分享，建立中央與地方常態性溝通及協作機制，協助直轄市、縣（市）政府將重大公共建設、產業發展及地方施政需求適度納入國土計畫，提升直轄市、縣（市）政府陸續辦理縣（市）國土計畫通盤檢討之意願及制度執行成效。

四、建議建立跨部門滾動協調機制，提升國土治理整合效能

建議持續建立中央各目的事業主管機關及地方政府之跨部門協調機制，定期檢視重大政策、公共建設及空間發展需求，適時回饋全國國土計畫及相關法令制度之調整，提升政策整合效益及國土治理韌性。

五、建議持續深化政策溝通與社會參與，建立制度長期推動共識

建議持續滾動更新政策說明內容及模組化溝通工具，依不同利害關係人需求，透過地方政府、專家學者、民間團體及民眾等多元參與機制，持續蒐集各界意見並回饋制度精進，逐步建立社會共識，提升國土計畫制度長期推動之支持。

附錄一、各期報告審查會議結論及回應處理情形對照表

一、期中審查會議結論及回應處理情形對照表

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
結論			
一、本案符合契約相關規定，期中報告原則審查通過。請受託單位依業務單位意見（詳附件 1）修正期中報告書，並納入回應情形對照表，續依契約辦理相關事宜。	遵照辦理。	-	-
二、為強化國土計畫之多元溝通管道，建議本案後續辦理專家學者座談會及機關研商會議時，評估建立雙向溝通機制，鼓勵與會者主動提問，並有效回應提問者之疑義，且會後應將完整問題內容及回應處理情形以適當方式公開。	本案專家學者座談會第 1 場次及第 2 場次已遵照設計「關鍵部會發言」、「提供 QR code 或連結予現場及線上與會人員填寫意見及提問」等溝通環節，後續團隊亦將整理座談會之完整發言紀錄及回應處理情形，並與業務單位討論適當之公開方式。	第四章第一節	P245
三、有關本案各項議題，請受託單位於有階段性討論結果後，聚焦為下一版全國國土計畫通盤檢討重點(原則不超過 3 項)，作為後續優先納入本案專家學者座談會之主題。另請受託單位刪除議題 9 標題中【通檢主題】等文字，以避免外界誤會。	遵照辦理，下一版全國國土計畫通盤檢討重點目前設定為以下 3 項，並已納入本案專家學者座談會第 1 場次討論： 1.因應各目的事業主管機關之空間發展需求，強化部門空間發展策略對土地使用之指導方式，進而調整國土功能分區之劃設條件及土地使用指導事項。 2.因應地方實際需求，以及國土計畫法 114 年 1 月 20 日修正條文確立鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之法律定位，強化各級國土計畫對於鄉村地區計畫之銜接及指導性。 3.因應近年來氣候變遷之影響，強化國土風險治理、環境敏感地區資訊公開之策略。 另已刪除議題 9 標題中【通檢主題】文字。	第四章第一節	P245
四、請受託單位將本署城鄉發	遵照辦理。	-	-

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
展分署所提書面意見（詳附件 2）納入本案後續研議參考。			
業務單位審查意見			
一、本案於 114 年 5 月 26 日簽訂契約，受託廠商依契約規定於期限內（按：114 月 10 月 23 日），於 114 年 10 月 20 日函送期中報告書至本署（附件資料於 114 月 10 月 23 日收訖），無逾期。	敬悉。	-	-
二、有關本案期中階段工作項目之辦理情形，經檢核尚符合期中階段預定辦理進度，說明如下： （一）提出國土空間規劃重要議題之精進機制： 1.第 1 類議題（議題 1~8）：受託單位業依本案工作小組會議及工作會議討論結果修正對外說明文件，並製作對外說明手冊，俟本組及分署各窗口確認內容後，將提供予分署辦理「國土規劃量能提升及人才培養交流平台」委託專業服務案之負責老師及本署相關委辦案之規劃團隊（包含長豐工程顧問股份有限公司、中華民國都市計畫技師公會全國聯合會等）協助檢視及提供調整意見。 2.第 2-1 類議題（議題 9）：受託單位業依本案工作小組會議及工作會議討論結果修正研議內容，建議後續提至本案專家學者座談會討論，並請受託單位按討	（一）本團隊係依契約所訂工作項目及期程推動各項工作之辦理情形，現階段辦理內容與進度均尚符合期中階段預定規劃。各類議題後續將依國土管理署意見及後續專家學者座談會、機關研商會議之討論及辦理情形持續滾動檢討調整，並於期末階段整體彙整納入。 （二）重要議題因應策略相關對外說明文件已研擬完成，並已提供業務單位、分署「國土規劃量能提升及人才培養交流平台」案之團隊。 （三）團隊已依 114 年 11 月 25 日第 3 次工作會議之討論結果，修正專家學者座談會之整體辦理構想(包含辦理目標、討論議題、期程安排及會議進行方式等)。目前本案專家學者座談會第 1 場次及第 2 場次之議程內容，已獲業務單位同意，並排定於 115 年 1 月 13 日及 115 年 1 月 29 日辦理。後續各場次座談會，將循相同原則辦理，於研擬完成各場次議程及討論內容並經業務單位同意後，據以推動辦理。 （四）已召開完成 3 次工作會議，	-	-

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
論結果及本署需求滾動調整。 3. 第 2-2 類議題（議題 10~21）：受託單位業依第 1 輪工作小組會議討論結果初步修正研議內容，並納入本案期中報告書中。請受託單位補充說明後續團隊負責老師討論及意見彙整情形，以及研擬內容調整及再討論情形（是否需召開第 2 輪工作小組會議，或是逕提工作會議討論確認）。 4. 第 2-3 類議題（議題 22~24）：受託單位業進行初步盤點及提出意見，並納入本案期中報告書中，後續俟相關委辦案提出階段性成果後，再請受託單位彙整納入本案期末報告書中。 （二）研訂重要議題因應策略相關對外說明文件：同前開第 1 項第 1 點工作項目之辦理情形。 （三）辦理專家學者座談會（至少 5 場）及機關研商會議（至少協助辦理 3 場）：考量各項議題已有初步研議內容，請受託單位補充說明後續專家學者座談會之討論議題及期程安排構想。至機關研商會議擬俟各項議題研議內容較明確後再予召開，俾向各部會及直轄市、縣（市）政府說明本署立場及政策方向。 （四）定期召開工作會議（至	並訂於 115 年 1 月 12 日辦理第 4 次工作會議。		

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
少召開6場)：業分別於114年6月17日及9月16日召開第1次及第2次工作會議，預計於114年11月25日召開第3次工作會議。			
三、就期中報告書第109頁至111頁所提議題9之目標比較及建議調整說明表，「107年目標達成情形檢視」欄位中顯示有部分目標已達成，惟考量目前國土計畫尚未全面上路，107年公告實施之全國國土計畫所訂目標似無法達成，請受託單位補充說明107年目標達成情形之認定方式。	原「目標已達成／目標未達成」之用語，是指就各項107年所訂目標之政策背景與執行狀態進行初步檢視，如： 107年目標之一「配合流域綜合治理計畫，進行土地使用規劃與檢討」，因水利署流域綜合治理計畫階段性政策任務已達成，後續相關特別條例亦已廢止，故將其歸類為「目標已達成」，然而用語不甚精確易造成誤解，目前已調整以目標屬性進行分類說明，其認定方式如下： 1.延續型目標:原有目標具有長期性與必要性，仍需持續推動。 2.調整型目標：因應政策方向調整，需調整原有目標內容或執行策略。 3.新增型目標：配合新興議題、法制修正與跨部門新需求，補充新增目標項目。	第二章第三節	P109
四、就期中報告書第130頁及第182頁之議題標題，應分別為「議題13：未來發展地區指認原則調整方式」及「議題20：強化各級國土計畫對外溝通及共識形成之機制」，請受託單位修正文字。	文字誤植處已遵照修正。	第二章第三節	P147、P206
本署城鄉發展分署城鄉規劃科書面意見			
一、報告書第74-76頁所述國土計畫土地使用許可審議規則業於114年5月1日發布；另有關共同許可條件相關條文，土地使用適宜性應為§5~§8，交通與公共設施服務水準應為§9~§14。	已遵照修正相關條文來源。	第二章第二節	P76

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
二、有關議題 20 強化國土計畫之民眾參與及對外溝通機制意見如下： （一）目前擬區分為教育、日常推廣及法定程序參與等不同面向予以研議。對於縣市國土計畫國土功能分區圖（草案）審議階段之主要輿論事項，建議進行蒐集，先梳理其係有誤解或確有斟酌需要，俾憑進一步討論因應方式。 （二）涉及民眾參與部分，現行制度尚缺乏持續性參與機制，參考本分署平台案離島區域中心過去成果，建議修正增訂利害係人資料庫與協作制度，並將地方團體、社區組織及產業代表納入諮詢網絡，以制度化方式延續地方溝通成果，強化共識形成與決策透明度。	（一）有關縣市國土計畫國土功能分區圖（草案）於審議階段所引發之相關輿論議題，本計畫前期曾進行系統性蒐集與彙整，並嘗試與本計畫所研擬之 24 項核心議題加以對接，作為後續分析與回應之基礎。 （二）本計畫已參考既有辦理案例，並於議題 20 之研議內容中納入「相關影響者諮詢」及「民眾參與成果報告」等參與機制，並建議廣納地方團體、社區組織及產業代表等利害關係人。	第二章第三節	P206
三、有關議題 21 強化全國國土計畫對鄉村地區計畫之銜接及指導意見如下： （一）各縣市已陸續辦理鄉村地區計畫法定程序作業，惟國土計畫實施前之鄉村地區計畫落實機制涉及多項法規修正，且配套工具機制尚待完備，建議透過本案座談會探討釐清。 （二）後續精進措施提及鄉村地區計畫須說明其符合直轄市、縣（市）國土計畫所訂定之指導原則，建議評估於全國國土計畫訂定通案性原則，以供直轄市、縣	（一）鄉村地區計畫已納入本案專家學者座談會第 5 場次之討論議題，另本團隊業於 114 年 12 月 28 日，針對鄉村地區整體規劃之推動經驗及後續政策方向，邀集相關規劃團隊，並邀請國土管理署廖文弘組長擔任與談人，辦理小型對談討論會，後續將持續透過多元管道進行研討與釐清。 （二）已遵照意見，於議題 21 研議內容中，提出全國國土計畫中鄉村地區整體規劃與鄉村地區計畫之定位與範疇，並建議鄉村地區計畫應明確載明之項目與章節架構，以作為縣市國土計畫研擬	第二章第三節	P213

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
（市）國土計畫擬定參考依循，再視各縣市特性另訂原則。 （三）所提全國國土計畫應探討之優先規劃地區原則，係參考 111 年版規劃作業手冊所載原則，建議應檢視目前各縣市補助案辦理情形重新檢討各原則，例如地方共識度、部門計畫發展需求等。	相關指導原則，以及辦理鄉規/鄉計之參考。 （三）考量目前主管機關對鄉村地區計畫之基本要件已有明確政策共識，包括「具備公益性」、「涉及土地使用議題」及「具目的事業主管機關支持」，本團隊建議刪除過去之優先規劃地區原則，後續縣市補助案件可直接以是否符合前述三大要件，作為一致性之評估與審認原則。		
四、有關議題 23 配合專法調整氣候變遷減緩及調適策略，針對減緩與淨零檢核意見如下： （一）我國已訂定 2050 淨零目標，並透過行政院國家永續發展委員進行跨部會的協調與分工，整合氣候變遷基本方針及重大政策，以全面因應氣候變遷挑戰。環境部作為氣候變遷調適減緩的主要主管機關，負責《氣候變遷因應法》相關法令的制定與執行，並藉由各機關的積極行動應對氣候變遷與淨零目標，包含制定七大調適領域的「國家氣候變遷調適行動計畫（112-115 年）」、推動六大減碳部門計 20 項減碳旗艦計畫及淨零 12 項關鍵戰略的「臺灣總體減碳行動計畫」，促進推動調適減緩工作。有關團隊提及全國國土計畫內容應需配合環境部《土地利用領域氣候變遷	感謝意見，淨零目標、跨部會氣候治理架構、減碳增匯、國土永續及以自然為本之解方等，皆是我國現行氣候政策與國土治理之重要發展方向。 惟有關國土計畫因應氣候變遷減緩之策略建議，業務單位另有相關委辦計畫進行系統性分析並提出具體建議內容。而本案之議題 23 主要將擷取並承接上述委辦案之可用成果，就其中應納入下一版全國國土計畫之氣候變遷調適策略專章之內容提出建議。	第二章第四節	P231

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
調適行動方案》調整修正部分，以及思考淨零政策12項 鍵戰略與國土計畫之關聯，建議納入六大減碳部門「臺灣總體減碳行動計畫」與減碳旗艦計畫涉及國土計畫之相關內容一併檢討。 （二）針對國家層級和區域層級的減緩策略進行規劃與評估部分，涉及減碳增匯對應空間規劃與碳排放之關聯，建議納入增匯概念制定國土空間策略，達到碳匯增加與減排效果。 （三）有關推動氣候調適與淨零策略整合，建議以國土永續為目標，將國土計畫作為淨零與調適策略的整合平台，以提升調適韌性、加強跨域整合、善用調適減緩策略工具，如以調適為基礎架構，透過淨零指引減少排放，並運用基於自然之解方（Nature-based Solutions, NbS）作為國土規劃檢核淨零的策略之一。			
五、有關議題24跨域議題後續研究部分，考量跨域運輸系統的整合與國土空間發展具關高度關聯性，建議於議題蒐整階段納入區域運輸相關議題，並以區域生活圈做為研究單元，進行後續跨域與區域議題的研議。	感謝意見，考量跨域運輸系統整合與國土空間發展之高度關聯性，本團隊已將區域運輸相關議題納入議題24跨域議題之研議中，並已配合提供相關研議成果予議題窗口協助檢視後，將相關意見納入本案期末報告。	第二章第四節	P237
六、查報告書對外說明文件範例(第282頁)說明:「.....暫不將聯合國海洋空間	感謝意見，海洋空間規劃（MSP)涉及跨部門資料整合與制度建構，尚需較長期之研議與準備，且依據行	-	-

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
規劃（MSP）方式納入後續全國國土計畫通盤檢討處理，列為長期持續研議事項」。惟鑑於海域資源利用日益多元，空間衝突與管理需求日趨迫切，建議後續仍需啟動研議 MSP 融入國土計畫海域空間規劃之作法，透過制度設計推動海域科學資料之蒐集與整合，逐步建構海洋空間基礎資料體系，以作為後續導入 MSP 理念與細化分區規範之基礎。	政院海陸分治架構，後續海域規劃相關應屬於海洋委員會權責，應由其主導。爰依業務單位需求，暫不納入全國國土計畫通盤檢討處理，而將其列為後續持續研議之長期方向。		

二、期末審查會議結論及回應處理情形對照表

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
結論			
一、本案符合契約相關規定，期末報告原則審查通過，請受託單位就委員及與會機關意見納入總結報告書，並製作回應處理情形表。	遵照辦理。	-	-
二、請受託單位續依契約辦理第4場及第5場座談會、第2場及第3場機關研商會議,並將前開會議所收集之意見納入總結報告書。	已於115年4月29日、115年5月12日、115年5月5日、115年5月21日分別辦理完成第4場及第5場座談會、第2場及第3場機關研商會議，並已納入各會議所蒐集之意見。	第四章第一節、附錄四、附錄五	P337、P518、P614
三、依國土計畫法第45條規定,直轄市、縣(市)政府應於120年4月30日前公告國土功能分區圖，惟為引導土地適性發展及促進國家永續，本署已確立推動國土計畫早日上路之目標，並配合辦理相關法定工作、研議配套措施及加強社會溝通宣導。請受託單位按前開政策目標，檢視調整本案相關研議內容，俾落實國土計畫相關機制。	遵照辦理。	-	-
審查委員及與會單位意見摘要（依發言順序）			
林委員嘉男			
一、有關規劃團隊所研擬之對外說明文件，其內容似為專家學者對於各議題處理方式之論述，可能難以直接作為對外溝通工具。並且，其中部分文字及用語應再釐清調	有關本案第一類議題之對外說明文件，團隊共研擬有三種型式：短期版文件、長期版文件、模組化文件。其中，短期版文件主要優先針對專家學者、專業團隊(包括縣市國土計畫規劃團隊、國土規劃量能提升及人才培養交流平台各區域團隊成員等)，各議題文件內容已經由業務單位協助檢視確認；而長期版	附冊	-

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
整，以避免造成誤解，例如：期末報告書第44頁提及「在既有合法農業用地可維持原來合法使用」及「配合農業經營……限縮農業使用項目」等內容，似乎有所矛盾；第45頁針對外界可能提出問題之回應方向，部分回應內容為「不會」，部分為「原則不會」，建議應調整為一致，以避免混淆，又如回應「原則不會」係因有例外情形，應正面列舉其例外情形，使對外說明文件內容更清楚易懂。另建議再補充案例說明或情境式模擬，使外界更容易了解國土計畫制度如何運作，俾利對外溝通。	文件、模組化文件則提供業務單位後續視需求再適時運用或發佈，其中，模組化文件即是針對各種對象補充可能提問情境及模擬問答。以上三種文件於期末報告時呈現不夠清楚，本次已將各議題之三種文件全數明列製作為總結報告書之附冊。		
二、有關議題19：強化目的事業主管機關推動國土復育促進地區策略，規劃團隊已提出修法及制度調整相關具體建議。惟考量就實際執行上，目前各該目的事業主管法令已有相關規定可作為國土復育及治理之政策工具，建議可再評估後續國土計畫法及各級國土計畫是否仍有納入國土復育促進地區相關制度及推動策略之必要，抑或是回歸各目的事業主管機關權責，以利制度落實。	有關國土復育促進地區制度之規劃建議，團隊建議原則上仍予維持，其核心功能在於針對具明確復育目標及跨域性、複合性課題之地區，提供整合性空間治理工具，以補強現行各目的事業主管機關依權責辦理時，較難處理整體性環境復育與系統性治理之情形。該制度屬選擇性及課題導向之政策工具，可依實際需求由目的事業主管機關或地方政府啟動，並非取代既有部門法令，而係作為跨部門整合與優先治理之補充機制，可回應國土計畫具備整體調適與復育能力之精神。	第二章第三節-十一、議題19	P208

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
三、有關議題9：確認後續全國國土計畫之國土永續發展目標，按規劃團隊研擬成果，本次新增「淨零」相關目標，惟對應全國國土計畫章節內容，係將淨零相關策略分散於各章節中。考量淨零係屬國家發展重點政策，其重要性不亞於氣候變遷之調適，建議可評估將淨零相關策略列為全國國土計畫之專章，或納入其中1個章節之小節或特定議題，以凸顯其重要性。	有關國土永續發展目標，已依第2輪工作小組會議討論結果及業務單位意見調整相關內容。 另有關委員關心之「減緩」部分，業務窗口建議考量2050淨零目標及溫室氣體減量係我國一致性政策方向，各部會政策作為應以溫室氣體減量管理為前提，國土規劃與城鄉發展管理亦然，故建議「減緩」相關內容應融入各級國土計畫各章節內容，尤以國土空間發展策略及成長管理策略（縣市空間發展及成長管理計畫）、部門空間發展策略（部門空間發展計畫）等章節為重，尚無需於氣候變遷調適專章特別另列減緩策略之指導。	第二章第三節-一、議題9	P106
郭委員翡玉			
一、有關期末報告書整體架構及內容，考量本案包含24個議題之研議內容，其內容豐富且面相廣泛，以目前報告書編排方式，不易於閱讀及查找資料，例如：報告書內容係依議題順序排列，惟目錄並未列出各項議題及其對應頁碼，以致不易於查找各項議題研議內容。建議於目錄中明列各項議題之標題及對應頁碼，並補充各議題之簡短摘要，以利閱讀者能快速查找資訊及了解規劃團隊對於各議題之主張及建議。	已遵照意見調整總結報告書之編排方式，依議題編號順序於目錄明列，並補充報告摘要於前。	-	-
二、有關議題1：國土計畫制度下之使用地類別編定用途，目前政策方向係將使用地定位	關於議題1~議題8等第一類議題，與業務單位討論後，其希望該類議題之重點在於協助宣導目前定調之政策方向與做法，暫不再就爭議部分做延伸討論，	-	-

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
為宣示性意義，惟學界仍有不同立場及見解，又該議題涉及土地重劃及開發、估價等實務操作問題，建議後續應就該議題內容有更多深入的討論。	而是針對本次通檢重點涉及之相關議題(第二類議題)做深入探討。		
三、目前規劃團隊對於各議題之處理策略及論述方式大多將未來國土計畫制度與既有區域計畫制度進行比較，並強調區域計畫制度之缺點及國土計畫制度之優勢，建議調整論述方式為著重說明國土計畫之政策方向、制度特色與具體作法，避免一昧否定現行區域計畫制度。	團隊已遵照刪除各議題中原先敘及「新制優於舊制之處」相關用詞，調整為「國土計畫與區域計畫制度比較」，正面敘述國土計畫之相關政策方向、制度特色與具體作法。	-	-
四、有關宜維護農地管理策略，建議仍應訂定農地總量，作為農業部維護農地農用之目標及支持，並加強農地轉用原則之「迴避」措施。考量即使現行全國國土計畫已規範城鄉發展地區第 2 類之 3 範圍應避免使用國土保育地區第 1 類及農業發展地區第 1 類之土地，現階段新增劃設之城鄉發展地區第 2 類之 3 案件，大多係屬行政院或中央目的事業主管機關核定之重大建設計畫，仍使用大面積農業發展地區第 1 類土地，建議後續應於成	感謝委員意見，就委員建議仍應保留宜維護農地總量目標，涉及農地轉用時應強調「迴避」、「減輕」、「補償」等原則，皆與農業部大致政策方向符合，亦為本案研析建議方向。至於是否明確訂定「限制發展地區」，團隊建議農地是否轉用，基本上仍應回歸由農業部依其權責判定，且考量空間計畫不等同於土地分區管制，計畫應有一定彈性，透過審議及民眾參與機制，讓計畫內容接受社會公評並形成一定共識，並課責相關機關，以完成其民主程序，故暫不採納此建議。	第二章第三節-四、議題 12	P143

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
長管理策略中訂定「限制發展地區」，明確規範不得新增城鄉發展地區之範圍，以維護優良農地及環境敏感地區。			
五、考量本案議題研議成果係作為後續對外溝通及全國國土計畫通盤檢討之基礎，建議後續其他委辦案可納入更多非技術性，且符合國際趨勢、較宏觀之議題進行討論。	敬悉，提供業務單位後續參考。	-	-
六、期末報告書第 108 頁至第 110 頁有關國土永續發展目標之調整方向，建議除延續既有架構內容，應再因應國際及國家發展，補充及調整相關內容如下： (一)就安全x韌性之目標面向： 1. 目標二：請再釐清修正「高齡少子化」與「糧食安全」之關聯性。 2. 目標四：建議將「因應『人口結構變遷』下關鍵基礎設施之供給韌性確保」調整為「氣候變遷」。 (二)就有序x共榮之目標面向： 1. 補充 AI 產業發展情形及其對於土地、水資源及能源之影響。 2. 目標三：將「均衡發展」調整為「適性發展」，以符合地方條件之差異性。	感謝委員意見，各目標之文字已參考各委員意見並配合第2輪工作小組會議討論結果及業務單位意見，進行全面性文字及體例之調整。	第二章第三節-一、議題9	P106

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
(三)就和諧x共好之目標面向：建議補充因應人口結構變化之相關內容。			
七、有關部門空間發展策略與國土計畫之關係，按規劃團隊研擬內容，國土計畫似乎僅配合部門發展策略進行空間轉譯。國土計畫主管機關應與其他部門之機關互相合作、共同規劃,並主動引導各部門空間發展策略，指導其建設計畫之空間規劃，而非僅被動配合部門進行空間轉譯，又國土計畫法第 17 條已訂有部門計畫應國土計畫主管機關意見及跨部門協調機制之相關規定，應加以運用。	感謝委員意見，國土計畫並非僅被動配合部門發展策略進行空間轉譯，於規劃前期即已透過跨部門研商、工作圈及相關協商機制(如本案之機關研商會議以及建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施委託專業服務案之部門夥伴工作圈等)，協助各部門空間需求之整合與協調，並處理跨部門間之競合議題。另依國土計畫法第 17 條規定，部門計畫應參考國土計畫主管機關意見，並透過跨部門協調機制形成共識。相關文字將再適度調整並納入總結報告書(定稿)議題 22 之研議內容中，以強化國土計畫於部門空間發展策略之引導角色，惟同時亦須兼顧各目的事業主管機關之法定權責及執行彈性。	第二章第四節-一、議題 22	P238
八、有關目前對於國土保育地區之管理機制，國土保育地區第 1 類之管制較為嚴格，國土保育地區第 2 類之管制則相較為彈性，且與其他國土功能分區及其分類重疊時，大多被劃設為其他國土功能分區及其分類。考量國土保育地區第 2 類之劃設參考指標大多屬災害敏感類型之環境敏感地區，涉及人民生命財產安全，建議強化國土保育地區第 2 類之劃設優先性及管理機制，以因應氣候變遷下災害風險提升之問	感謝委員意見，有關國土保育地區第 1 類、第 2 類之劃設及管理方式，已配合業務單位政策方向調整，並提至專家學者座談會及機關研商會議向各界徵詢意見。委員所提相關意見將請業務單位納入作為長期研議參考。	第二章第三節-七、議題 15	P164

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
題。			
蔡署長長展			
依國土計畫法第 45 條規定，國土功能分區圖最遲應於 120 年 4 月 30 日前公告，目前本署已確立推動國土計畫早日上路之目標，並積極推動相關法定及配套工作、加強社會溝通宣導。請規劃團隊配合前開本署政策目標，就落實國土計畫制度之方式，提供本署相關建議。	遵照辦理。團隊已配合提供本案各議題研析成果對應全國國土計畫各章節之具體修正建議，並將各章節修正內容連結至第十一章應辦事項，以利各項制度及工作能確實落實。	表 2.5.2、表 2.5.3 、 表 2.5.4	P325~P333
陳委員繼鳴			
一、國土計畫之推動係為長期制度轉換過程，應循序推進，考量目前國土計畫制度尚未完整上路，現階段應以務實層面檢視國土計畫主管機關可完成及落實之事項，並盤點全國國土計畫中已不合時宜之內容及各部會應配套修正之法令，以評估後續全國國土計畫通盤檢討之重點內容，而不必進行全面檢討調整；另建議對外溝通及宣導方式可因應時代潮流，就民眾需要了解的重點資訊，以案例、圖像化之方式呈現，並透過數位工具（ICT）傳遞，提升民眾對於政策的理解及接受程度，以促使國土計畫能實際上路及實務執行順利。	感謝委員意見，就委員建議循序推進並以短期可落實推動之事項為優先，與本案推動方向相符。本案已訂定本次通檢之重點包括：(一)因應各目的事業主管機關之空間發展需求，強化**部門空間發展策略**對土地使用之指導方式，進而調整國土功能分區之劃設條件及土地使用指導事項；(二)因應地方實際需求，強化各級國土計畫對於**鄉村地區計畫**之銜接及指導性；(三)因應近年來**氣候變遷**之影響，強化國土風險治理、環境敏感地區資訊公開之策略。	-	-
二、建議釐清國土計畫主管機關及其他目的事	感謝委員建議，就委員建議將其他目的事業主管機關之權責納入，與本案之建	第二章第三節-三、議	P135；P143

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
業主管機關之權責及分工，評估將其他目的事業主管機關之權責納入國土計畫予以規範之合理性，包含國土復育促進地區之相關復育工作可否由相關目的事業主管機關依權責辦理、農地是否轉用應由農業部依其權責判定等；又空間計畫／規劃（Planning）不等同於土地分區管制（Zoning），計畫應有一定彈性，透過審議及民眾參與機制，讓計畫內容接受社會公評並形成一定共識，並課責相關機關，以完成其民主程序，不應再以過去防弊的心態，直接限制或允許土地使用。以桃園航空城為例，其計畫及土地徵收範圍係經過行政院、交通部、桃園市政府等相關機關及當地民眾共同參與討論而成，並非僅由內政部可決定。	議調整方向相符。在成長管理策略、農地維護管理策略中，建議刪除城鄉發展用地及農地之剛性總量管制，改以空間發展指導原則、準則及審議機制進行引導，同時尊重相關目的事業主管機關之法定權責、政策需求及專業判斷，以保留計畫彈性及因地制宜空間；內政部於全國國土計畫中著重整體空間發展方向之引導與審議框架之建立，並透過跨部門協調、審議及民眾參與機制，逐步形成共識，以利相關計畫內容兼顧整體空間發展需求及各目的事業主管機關權責。	題11；第二章第三節-四、議題12	
三、有關農地管理策略，因應國土計畫不得個案變更國土功能分區及其分類之制度，以及農地利用方式與技術之精進，繼續訂定農地總量的意義不大。如我國維護農地的主要目標為糧食安全，得以提升農業生產效能、調整農業經營模式及生產作物等其他	感謝委員建議，此與本案推動方向接近，惟農業部於本案研商會議及座談會時，曾表示建議仍保留宜維護農地總量目標，而涉及農地轉用時認同採用「迴避」、「減輕」、「補償」等轉用原則。此外，農業部亦於前開會議中表示，待其農政資源投入相關配套措施、農業發展地區劃設條件之調整方向、及未來是否仍有將宜維護農地總量數值納入全國國土計畫指導之必要等事項之政策方向確認後，將會同國土管理署共同評估研議。	第二章第三節-四、議題12	P143

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
方式達成，且農業發展地區第 1 類及第 2 類之劃設方式不應僅考量土壤條件，而應評估農業經營管理之整體環境；以荷蘭及以色列為例，該 2 國的農地面積狹小且先天條件不足，但仍透過農業技術的提升及立體化方式，生產出佔全歐洲一定比例的農產品及花卉。爰認同目前規劃團隊所提之農地轉用原則，由需地機關提出具體規劃理由及迴避、減輕、補償等相關措施，並由農業部本於權責提出農地經營管理機制及宜維護農地範圍，透過審議程序決定農地是否釋出。			
四、有關城鄉發展管理策略，同前開農地管理策略之建議，無須訂定城鄉發展總量，且除了已有目的事業法令規定禁止或限制使用之國土保育地區第1類範圍外，其餘環境敏感地區落實資訊揭露即可，無須訂定禁止及限制發展區位。後續得以未來發展地區之浮動分區機制，作為控管城鄉發展之示意區位，如有實際發展需求時，透過國土計畫通盤檢討及相關審議程序，藉由社會參與及監督，檢視整體環境及開發計畫	感謝委員建議，此與本案針對成長管理策略之建議調整方向相符，團隊已建議於本次全國國土計畫通盤檢討時，刪除城鄉發展用地之剛性總量管制，改以空間發展指導原則、準則及審議機制進行引導，同時尊重相關目的事業主管機關之法定權責、政策需求及專業判斷，以保留計畫彈性及因地制宜空間；內政部於全國國土計畫中著重整體空間發展方向之引導與審議框架之建立，並透過跨部門協調、審議及民眾參與機制，逐步形成共識，以利相關計畫內容兼顧整體空間發展需求及各目的事業主管機關權責。	第二章第三節-三、議題11	P135

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
合理性。			
五、有關鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫，應釐清鄉村地區之定義及範疇，且計畫規模無須擴及全鄉(鎮、市、區)，建議以聚落及其周遭生產環境作為計畫範圍，以「生活、生產、生態」為核心，檢討公共設施不足問題、整合政府資源(包含農村再生、農村社區土地重劃）及規範相關產業設施（例如農業生產相關設備廠房是否應檢討調整至不同國土功能分區及其分類)，以因應鄉村地區實際需求。另外，考量過去國土計畫較著重於氣候變遷之「調適」策略，針對「減緩」策略，可適度納入鄉村地區計畫中，包含淨零建築、生態社區等。	有關鄉村地區計畫之範疇係以課題導向，計畫範圍得依實際需求採聚落及其生活圈或周邊生產環境為操作尺度，非以全鄉（鎮、市、區）為唯一範圍，且應以「生活、生產、生態」為核心，透過鄉村地區計畫整合跨部門資源，以改善公共設施不足及提升生活機能等皆與本案建議方向一致。另委員建議可適度納入淨零建築、生態社區等於鄉村地區計畫中，以回應氣候變遷「減緩」策略，已納入總結報告書議題 21 之研議內容中。	第二章第三節-十三、議題 21	P233
六、有關新增國土功能分區之分類、另訂土地使用管制規則等直轄市、縣(市)政府得因地制宜範疇，建議全國國土計畫訂定清楚原則及程序，且應適度尊重直轄市、縣（市）政府之規劃權限，藉由審議程序把關計畫內容，並由直轄市、縣(市)政府及相關目的事業主管機關依各該權責承擔其責任。另針對規劃團隊所提國土功能分區	已遵照訂定直轄市、縣（市）政府得因地制宜另訂土地使用管制之範疇。另有關國土功能分區劃設條件之調整方向，原先使用「劃入、劃出」等用語，皆已一併調整為「劃設」。	-	-

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
劃設條件之調整方向,涉及「劃入、劃出」及「劃設」等用語,請再評估調整為一致。			
陳委員玠廷			
一、本案研議成果後續將作為對外溝通及銜接全國國土計畫通盤檢討之使用,就對外溝通之功能,目前規劃團隊將對外說明文件分為短期版、長期版及模組化等 3 種形式,建議再釐清各形式文件之溝通對象、使用情境及功能定位,以明確各文件後續使用方式。	已遵照於總結報告書(初稿)第三章中說明「短期版文件」、「長期版文件」及「模組化文件」等三種文件之溝通對象、使用情境及功能定位,並將三種版本之文件皆彙整納入本案總結報告書之附冊。	附冊	-
二、有關農地管理策略,目前農業部刻研議制定「農業基本法」,如該法制訂完成,將連動修正農業發展條例相關法令及制度,惟目前農地總量尚未定案。另就糧食安全議題,不應只探討農產品之產出量,而應區分不同情境下之糧食需求,並釐清農地應維持之總量係基於何種需求而訂定,例如:承平時期除了我國自行生產之糧食外,亦可透過國際貿易取得糧食;因天災、地緣政治衝突或其他情境所造成之緊急狀態下,可能僅得由我國自行生產糧食。又除農業生產用地外,農業之產、製、儲、銷等相關設施及用地亦應納入	感感謝委員意見,有關以不同情境分析糧食安全需求,以及農業產、製、儲、銷相關設施及用地應納入整體農地管理維護及空間規劃範疇等建議,將納入後續相關政策研議參考,後續亦可適時提供農業主管機關於研議農地維護總量及相關制度時之參考依據。相關內容已納入總結報告書議題 12 之研議內容中。	第二章第三節-四、議題12	P143

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
整體農地管理維護及空間規劃範疇中。			
三、承上，有關農業發展地區劃設方式，如農業部對於農業發展地區第1類及第2類之管理方式及資源投入情形並無顯著差異，建議可再評估後續是否仍需區分農業發展地區第1類及第2類，或調整為以農業發展樣態作為農業發展地區之分類方式。	依據國土計畫法第20條第1項第3款規定:「農業發展地區：依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類：(一)第一類：具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區。(二)第二類：具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。(三)其他必要之分類。」，爰農業發展地區仍應區分為農業發展地區第1類及第2類。 另考量農業發展地區之劃設，係為協助農業主管機關落實農地經營管理政策之重要工具，建議由農業部提出農業政策與相關計畫、盤點施政資源，指認農業生產重點專區與高產值產區，並據以推動具差異化的資源補助與投資，展現對農業生產的支持與價值，藉此鼓勵直轄市、縣（市）政府劃設農業發展地區第1類。爰建議以此考量作為農業發展地區第1類及第2類之劃設條件調整方向。	第二章第三節-四、議題12	P143
四、有關規劃團隊所提國土永續發展目標之調整方向，除了納入氣候變遷、生物多樣性等相關內容之外，亦納入「公正轉型」概念，建議後續辦理各級國土計畫通盤檢討及研議相關議題之過程中，亦應兼顧公平正義。	感謝委員建議，在本次所提國土永續發展目標之「和諧x共好」面向中已納入「建立合理補償機制，確保發展公平性」，該項目標即是強調公平正義。	第二章第三節-一、議題9	P106
五、有關期末報告書中提及「預計辦理」、「擬辦」等文字，考量目前本案已至期末階段，請在釐清是否仍有未辦理完成之工作項目，並提醒後續撰寫總結報告書時，應再檢視及修正相關文字	感謝委員建議，已全面檢視及修正總結報告書之相關文字內容。	-	-

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
內容。			
林委員郁芳			
一、建議未來可評估以環境規劃之方式擬定全國國土計畫，先檢視整體環境資源區位，再模擬未來欲發展之布局情形對於環境之影響及衝擊，並據以形成後續議題及處理對策，進而以空間規劃引導土地彈性使用，而非僅透過土地分區管制限制土地使用。	感謝委員建議，相關意見將納入後續長期研議方向，而有關「空間規劃引導土地彈性使用，而非僅透過土地分區管制限制土地使用」，此點與本案推動方向一致。	-	-
二、承上，國土功能分區及其分類之劃設及管理方式無須太過剛性限制，建議各國土功能分區及其分類之使用應結合相關部門計畫，以協助各直轄市、縣(市)政府辦理農地利用綜合規劃計畫之經驗來看，各直轄市、縣(市)政府依據農地之產值、產能及其是否長期有農政資源投入情形，所指認應維護之優良農業生產區，並非均位於農業發展地區第1類，還包含農業發展地區其他分類及國土保育地區等。因此，建議就全國國土計畫對於直轄市、縣(市)國土計畫有關國土功能分區及其分類之檢討調整及土地使用相關指導原則，除了儘量避免既有城鄉發展地區蔓延及保護國土保育地區	感謝委員建議，此與本案建議調整方向一致，已建議刪除相關剛性總量，並建議各國土功能分區及其分類之劃設與管理應儘量與目的事業主管機關之政策法令或計畫相結合，如宜維護農地管理策略、農業發展地區之劃設條件等，皆建議未來調整方向應以農業部政策方向一致，並與農政資源投入等相關配套措施對接。	第二章第三節-三、議題11；第二章第三節-四、議題12	P135；P143

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
之核心保育標的之外，得引導其餘地區之土地彈性使用，且細節操作規範可於後續實際執行時透過跨部門協商或其他適當方式再予訂定，無須納入全國國土計畫中。			
三、有關規劃團隊所提國土永續發展目標之調整方向，請再釐清各目標內容之前後文關係，並修正相關文字內容，例如期末報告第 109 頁「安全x韌性」之目標一，「流域綜合治理」與「防災韌性」並無絕對關係，建議可強化「水土共治」概念；目標二提及「高齡少子化」與「糧食安全」，亦無直接關聯性。	感謝委員意見，各目標之文字已參考各委員意見並配合第2輪工作小組會議討論結果及業務單位意見，進行全面性文字及體例之調整。	第二章第三節-一、議題9	P106
四、考量近年來我國人口萎縮，以及許多新住民、外籍移工等外移人口對於鄉村地區之生活及生產環境的影響，建議後續全國國土計畫應改變過去以人口成長為前提之規劃方式，並將外移人口所造成之重大衝擊納入規劃考量。	感謝委員建議，此點將請業務單位納入作為後續各相關規劃涉及人口統計預測資料估算之參考。	-	-
五、有關擴大同溫層之溝通宣導，對於專業者、潛在專業者（規劃相關系所學生）及一般民眾所需提供之資訊不同，目前規劃團隊所提之對外說明文件內容僅針對專業者及	感謝委員建議，有關本案第一類議題之對外說明文件，團隊共研擬有三種型式：短期版文件、長期版文件、模組化文件。其中，短期版文件主要優先針對專家學者、專業團隊(包括縣市國土計畫規劃團隊、國土規劃量能提升及人才培養交流平台各區域團隊成員等)，各議題文件內容已經由業務單位協助檢	附冊	-

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
一般民眾，建議再予補充，並新增決策者（例如直轄市、縣（市）首長）為溝通對象。針對專業者，應提供其具體應掌握之基礎資訊（例如圖資），作為其與民眾及跨部門協商之溝通工具；針對決策者，應協助其理解政策對於空間計畫之影響。又目前尚缺乏易於外界理解之對外溝通共同資訊及圖資，模擬土地功能轉變時所產生之影響及衝擊，導致目前大多數人關心的都是二維的分區、使用地問題，建議未來推動國土計畫相關制度時，可強化建立對外溝通的共同基礎資訊。另後續辦理全國國土計畫通盤檢討時，跨部門協商平台是否建立完成，請規劃團隊補充說明。	視確認；而長期版文件、模組化文件則提供業務單位後續視需求再適時運用或發佈。 另有關跨部門協商平台相關事宜，目前國土管理署辦理之「113 年度建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案已舉辦一系列建立部門夥伴工作圈之相關活動，本案亦與農業部共同研商農地管理策略，後續國土管理署將持續與各部會進行溝通協商。		
本署城鄉發展分署（書面意見）			
一、期末報告補充文件第9頁，有序x共榮「目標四：整合空間資源以推動文化與觀光永續」，考量文化與觀光之空間場域應涉及城鄉範圍，建議說明文字不限於「鄉村地區場域」。	感謝意見，各目標之文字已參考各委員意見並配合第2輪工作小組會議討論結果及業務單位意見，進行全面性文字及體例之調整。	第二章第三節-一、議題9	P106
二、期末報告補充文件第11、12頁，於國土空間發展策略刪除「鄉村地區整體規劃」之發展策略、土地使用	感謝意見，全國國土計畫各章節之文字調整建議，包括第五章國土空間發展與成長管理策略中有關鄉村發展部分之內容，皆已依據第2輪工作小組會議討論結果及業務單位意見，進行全面性章	表 2.5.1	P255

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
規劃原則與兩類型（農村聚落及社區聚落）鄉村發展原則等內容，建議再予檢視是否已納入成長管理策略之「參、鄉村發展策略」。	節編排、文字及體例之調整。		
三、期末報告第 137 頁至第 138 頁，有關議題 11 城鄉發展及成長管理計畫之調整方式（已新增納入蛋黃蛋白）意見如下：所提「新增城鄉發展地區檢討原則」，建議確認「資源供給能力及環境容受力情形」之列舉分析項目，是否有相關可參考評估指標，以利後續制度可依循訂定。	感謝意見，「新增城鄉發展地區檢討原則」已重新檢視調整並重新組構，並嘗試於各原則之下建議可能之參考評估指標。	第二章第三節-三、議題 11	P135
四、期末報告第 209 頁，有關議題 20 強化國土計畫之民眾參與及對外溝通機制意見如下： （一）協作制度之建構研議：有關「長期整體制度面相關建議」就未來針對利害關係人之參與之部分，建議後續能進一步就「協作制度」有進一步的討論與確立，例如研議讓不同背景之利害關係人能夠有效參與、發聲之運作機制，以及考量不同階段可能會有不同的參與進行模式，進而使利害關係人之建言能有效形成	感謝建議，有關強化國土計畫民眾參與及對外溝通機制之建議，原則上予以參採。未來將就協作制度建構研議分層分眾之參與模式，以強化利害關係人多元參與及意見回饋機制；並於法定公開展覽及公聽會程序前，透過說明會及多元資訊工具（如圖卡、手冊及線上平台等），提升資訊揭露及可近性，以降低資訊落差並增進溝通效率等相關意見，皆已納入總結報告書中。	第二章第三節-十二、議題 20	P215

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
反饋。 （二）納入成效評估機制之重要性:有關「政策可行性之相關研析」之部分,可評估於公開展覽、公聽會等正式會議舉辦之前，先行邀集民眾參與「說明會」，就國土計畫重點觀念進行說明，並可彈性評估輔以較平易之語言製作說明圖卡、手冊、線上連結等，供有興趣之民眾自行參閱，提升資訊的揭露程度，減少資訊的接收落差。以確保在進入正式的公開展覽、公聽會等法定程序時，利害關係人彼此能具有一定程度之認知水平以利討論及針對計畫提出反饋，減少討論過程中資訊溝通及形成共識之時間成本。			
五、期末報告第 220 頁，有關議題 21 強化全國國土計畫對鄉村地區計畫之銜接及指導意見如下： （一）查補充文件及議題 11 之最新研議進度將鄉村發展策略調整為第五章第三節，請修正報告書第 220 頁「後續具體精進措施建議」提及「第五章第四節鄉村發展策略」	（一）感謝提醒，已依第 2 輪工作小組會議討論結果及業務單位意見，修正相關文字。 （二）感謝建議，目前已依第 2 輪工作小組會議討論結果及業務單位意見，全面調整下一版全國國土計畫中有關鄉村部分之內容(建議納入：第五章 國土空間發展與成長管理策略—第一節 國土空間發展策略—捌、鄉村地區之發展策略)。	第二章第三節-十三、議題 21	P223

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
文字。 (二)延續第二點意見,目前所提納入下一版全國國土計畫架構或內容建議,鄉村發展策略包含背景說明、目標、全國層級指導縣市事項及鄉計應載明項目。建議仍需保留全國國土計畫對於鄉村地區整體規劃之整體性發展策略與土地使用規劃原則,可評估於全國國土計畫通檢階段,就現階段已辦理之鄉村地區整體規劃案進行檢視,重新檢討相關內容,以及評估是否維持或調整原先界定之鄉村地區類型與發展原則。			
六、期末報告第 233 頁,有關議題 23 配合專法調整氣候變遷減緩及調適策略意見如下: (一)同意團隊所提「『減緩』相關內容應融入各級國土計畫各章節內容」,並考量其重要性,於本計畫初步提出減緩策略之原則性與方向性可能建議。針對氣候變遷之減緩部分,我國訂定「2035 年國家自定貢獻(NDC3.0)」政策目標及推動「淨零轉型 12 項關鍵戰略」	(一)遵照辦理。 (二)有關建議納入對接「2035 年國家自定貢獻(NDC 3.0)」及「淨零轉型 12 項關鍵戰略」相關內容,相關目標與說明之底線建議補充文字後續將納入總結報告書(定稿)議題 23 之研議內容中。	第二章第四節-二、議題 23	P243

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
作為實現目標之具體路徑與手段，爰建議於「提出減緩策略之可能建議」之分類納入對接「2035年國家自定貢獻（NDC 3.0）」及「淨零轉型12項關鍵戰略」之目標與概念。 (二)延續(一)意見，建議補充文字如下（標示底線）： 1.相關計畫與法令盤點：盤點近年因應2050 淨零排放目標中央各部門與地方政府制定之相關法規與計畫，並配合「2035年國家自定貢獻（NDC 3.0）」之內國法化進程，檢視《國土計畫法》與相關部門法規之銜接性，並初步提出未來可能具衝突之關鍵點，以利於國土署內部提出對應建議策略。 2.整合的土地利用規劃：制定一個綜合的土地利用計畫，將氣候調適與減緩策略結合，並因應NDC 3.0對於自然碳匯之重視，於空間規劃研議增加碳吸存(增匯)，考慮城市密度、綠地、濕地及森林之保護與管理和交通等因素，制定可能執行			

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
的原則與作法。 3.可再生能源擴展：參考 NDC 3.0 能源轉型路徑，優先發展風能、太陽能等可再生能源，並將其納入空間規劃框架，並預留土地空間。 4.社區與民眾參與：落實 NDC 3.0 提及公正轉型與淨零綠生活精神，增強公眾參與氣候行動和土地利用規劃，以確保政策實施的包容性和公平性，例如增加我國韌性社區相關計畫。			
七、期末報告第 238 頁，有關議題 24 處理跨域議題（含都會地區與特定地區）意見如下： （一）「納入下一版全國國土計畫章節架構或內容」方面：擬在全國國土計畫中納入「運輸可及性、服務層級與轉乘效率」，以及「空間發展方向與土地使用配置指引」，則尚需補充區域運輸相關分析資料，並與人口、住宅及產業發展趨勢進行整合。後續建議進一步區分納入全國國土計畫中的策略文字，以及屬規劃技術報告的內容。 （二）「長期整體制度面相	（一）經第 2 輪工作小組會議討論結果，有關議題 24 處理跨域議題（含都會地區與特定地區）中，屬納入全國國土計畫章節架構或內容者，皆已納入本次全國國土各章節修正說明表中；其餘內容則建議全數納入後續長期研議，不納入本次全國國土計畫通盤檢討調整。 （二）提供業務單位後續參考。	第二章第四節-三、議題 24	P249

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
關建議」方面：都會區域(或特定區域)計畫尚需在「制度設計上」與「規劃內容上」，持續與各界交換意見，及藉由相關計畫累積經驗，以逐漸形塑具有共識的推動方式、計畫內容。建議另案辦理配合計畫，期能回饋至全國國土計畫，及配合國家重大政策推動(六大區域產業及生活圈)。			
本署國土計畫組（書面意見）			
一、本案於114年5月26日簽訂契約，受託廠商依契約規定於期限內（按：115月2月20日)，於115年2月9日函送期末報告書至本署（附件資料於115月2月13日收訖)，無逾期。	-	-	-
二、有關本案期末階段工作項目之辦理情形，經檢核尚符合期末階段預定辦理進度，說明如下： （一）提出國土空間規劃重要議題之精進機制： 1.第1類議題（議題1~8)：受託單位業完成對外說明手冊，並經本署確認。 2.第2-1類議題（議題9)：受託單位已提出研議成果，請受託單位配合後續討論情形及本署需	-	-	-

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
求滾動調整。 3. 第 2-2 類議題（議題 10~21）：受託單位已提出部分研議成果，針對尚待討論及確認事項，請受託單位積極透過召開工作小組會議或其他方式與本署討論，並配合討論結果調整研議成果。 4. 第 2-3 類議題（議題 22~24）：受託單位業將相關委辦案階段性成果彙整納入期末報告書中。 （二）研訂重要議題因應策略相關對外說明文件：同前開第（一）項第 1 點工作項目之辦理情形。 （三）辦理專家學者座談會（至少 5 場）及機關研商會議（至少協助辦理 3 場）：已召開 3 場座談會及 1 場機關研商會議，並訂於 115 年 4 月 29 日召開第 4 場座談會,於115年5 月 5 日召開第 2 場機關研商會議，後續預計於 115 年 5 月底前召開第 5 場座談會及第 3 場機關研商會議。 （四）定期召開工作會議（至少召開 6 場）：已召開 5 場工作會議,後續預計於115年 5 月召開第 6 次			

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
工作會議。			
三、有關期末報告補充文件所提之本案各議題研析成果對應全國國土計畫各章節修正建議，請受託單位參考本次期末審查會議之委員意見，並依本案第 5 次工作會議結論有關納入第 1 次全國國土計畫檢討調整內容之評估原則予以修正後，納入本案總結報告書中。	已遵照相關會議意見及會議結論，並經第2輪工作小組會議討論結果及各科所提意見，完成「本計畫各議題研析成果對應全國國土計畫各章節修正說明表」修正作業，並提至本會議討論事項之議題二進行討論，並已依工作會議確認結果納入總結報告書。	表 2.5.1	P255
四、有關對外說明文件，依本案第 1 次及第 2 次議題工作小組會議備忘錄，區分為短期精簡版及長期完整版文件，請受託單位後續於出中補充說明前開不同版本文件之差異性，並將業經本署確認之對外說明手冊（短期精簡版文件）納入總結報告書中。	已遵照於總結報告書（初稿）第三章中說明「短期版文件」、「長期版文件」及「模組化文件」之差異，並將三種版本之文件皆彙整納入本案總結報告書之附冊。	附冊	-
五、針對期末報告書文字內容，請受託單位調整如下： (一)就第 195 頁至第 196 頁提及規劃利得回饋之課徵機制，請補充說明第一階段及第二階段的實際時機點（例如國土功能分區圖公告、鄉村地區計畫公告實施、另訂土地使用管制規則發布、申請應經申請同意或使用許可時等）及課徵方式（例如配合申請應經申請	（一）有關規劃利得回饋機制初步評估建議可考量以「鄉村地區計畫公告實施時」及「申請應經申請同意或使用許可核准時」為兩階段之課徵時點；其中公告實施階段可針對涉及使用分區或使用強度調整者先進行原則性估算，申請核准階段則併同使用許可或應經申請同意程序，由申請人於繳納相關規費時一併繳交回饋金或代金，以利徵收與審查流程整合。前開意見已納入總結報告書。 （二）考量全國國土計畫屬上位政策指導性質，內容不宜納入過於細部之民眾參與程序與操作規範，已調整為建議納入國土計畫通盤	第二章第三節-十、議題 18；第二章第三節-十二、議題 20	P196；P217

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
同意或使用許可繳交相關規費時)，並提本案工作小組會議或工作會議討論。 （二）就第 208 頁提及全國國土計畫之民眾參與機制建議，依本案第 4 次工作會議結論，民眾參與原則不宜納入法定計畫內容中，建議以其他適當方式予以規範，請受託單位再予修正。	檢討作業要點及相關作業指引。		

附錄二、歷次工作會議意見及處理情形

一、第 1 次工作會議意見及處理情形回覆表

壹、會議時間：114 年 6 月 17 日（星期二）下午 4 時

貳、會議地點：本署城鄉發展分署 2 樓會議室

參、主持人：廖組長文弘

肆、出席人員：(詳簽到簿)　　紀錄：周芸

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期中報告	
		章節/圖/表	頁次
報告事項			
(一)有關本案後續工作時程規劃，考量實際執行之彈性，請受託單位調整「國土空間規劃重點議題研提實質解決對策及具體精進措施」、「研訂重要議題因應策略相關對外說明文件」及「辦理專家學者座談會及機關研商會議」等工作內容之執行期間，並授權業務單位確認。	已遵照調整本計畫各項工作內容之工作時程安排。	第四章、表 4.3.2	P213
一、議題一：本案國土計畫重要議題之內容及執行方式			
(一)原則同意受託單位所提各項議題之內容及執行方式，惟請受託單位將第 23 項議題「國土計畫法罰則執行原則」之分類調整為第 1 類「各界關切議題」。	已遵照調整，將本項議題調整為議題 6 並納入第 1 類「各界關切議題」，詳參國土規劃重點議題專業分工及分組規劃表。	表 2.1.1	P8
(二)另就第 1 類「各界關切議題」之後續精進機制，除研擬對外界溝通之文件及加強宣導之方法外，請受託單位評估研議納入全國國土計畫檢討調整之內容。	已遵照辦理，針對第 1 類「各界關切議題」，本團隊亦提出在目前政策作法之外，建議後續納入全國國土計畫檢討或長期持續研議之內容，詳參第 1 類「各界關切議題」內容中「後續研議事項建議」部分。	第二章第二節	P11~P105
(三)請受託單位於一週內建立各項議題之雲端資料夾，並請各議題之本署窗口協助將過去已研議之議題處理方式相關資料置入前開資料夾中。	已遵照建立本案雲端資料夾，並已將各窗口所提供過去研議之議題處理方式相關資料，納入各議題之研議及討論過程。	-	-
二、議題二：本案國土計畫重要議題之各議題分工（含各議題之團隊負責老師及國土署窗口）及議題工作小組規劃			
(一)有關議題之具體策略精進方式，請受託單位後續於分析各議題策略對不同權利關係人之影響時，加強說明各該策略之主要受益對象，並補充分析各議題策略之可行性，包含法律、政治、	遵照辦理，本團隊進行議題具體策略精進研擬時，有分別以政策可行性及學理邏輯研析、後續具體精進措施建議(包含納入下一版全國國土計畫章節架構或內容研擬建議、長期整體制度面相關	第二章第三節	P106~P198

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期中報告	
		章節/圖/表	頁次
實際執行等面項。	建議)、國土計畫與區域計畫制度比較、策略對於不同權利關係人之效益分析等面向進行研議。		
(二)有關議題工作小組及分工，考量第 5 項議題「土地使用違規查處及檢舉獎勵制度」及第 23 項議題「國土計畫法罰則執行原則」之內容具高度關聯性，請受託單位將前開 2 項議題調整納入同一工作小組，另將第 24 項議題「處理跨域議題(含都會地區與特定地區)」之協辦窗口新增特域規劃科（3 科)。	已遵照辦理，將該 2 項議題調整為同一負責老師，並納入同一工作小組。	表 2.1.1	P8
(三)請各科協助提供尚未確認之議題協辦窗口，如第 13 項議題「強化國土功能分區劃設條件、土地使用指導事項與計畫引導間之關聯性及操作方式（含離島地區)」及第 17 項議題「補充漲價歸公之土地開發衡平機制」。	已依據業務單位提供之議題協辦窗口，納入國土規劃重點議題專業分工及分組規劃表。	表 2.1.1	P8
(四)請業務單位建立本案 Line 群組，並請受託單位及各科協助將各議題之團隊負責成員、本署主辦及協辦窗口等人員加入該群組。	已配合辦理。	-	-
三、議題三：確認工作計畫書應調整內容			
(一)有關專家學者座談會，請受託單位保留「依照議題」分場辦理之方案即可。另後續辦理專家學者座談會及機關研商會議之主題及討論議題，將配合本署需求於本案工作會議討論確認。	已遵照修改為「依照議題」分場辦理專家學者座談會之規劃方案。	第四章 第二節	P210
(二)有關對外說明文件，以第 1 類「各界關切議題」為主要研擬內容，其餘類型之議題則視其研析情形及確認本署政策方向後，再評估如何研擬對外說明文件。	遵照辦理，本團隊完成之第 1 類「各界關切議題」詳細版之對外說明文件，詳參附錄一。再者，對應國土署需求，團隊另提供一份精簡版各界關切議題說明手冊予業務單位。	附錄一	P214
(三)請受託單位以本次會議討論結果修正本案工作計畫書後，提送予本署辦理工作計畫書核定事宜。	遵照辦理，已依 6 月 17 日第一次工作會議結論修正工作計畫書，並於 6 月 27 日送交，7 月 2 日獲貴署原則同意。	-	-

二、第 2 次工作會議意見及處理情形回覆表

壹、會議時間：114 年 9 月 16 日（星期二）下午 2 時 30 分

貳、會議地點：本署 105 會議室

參、主持人：廖組長文弘

肆、出席人員：(詳簽到簿)　　紀錄：周芸

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期中報告	
		章節/圖/表	頁次
報告事項			
(一)有關各界關切議題（議題 1~議題 8）之對外說明文件，請各科協助儘速確認內容並提供調整意見，如有需要得另以會議或其他方式與各議題之團隊負責老師討論。	遵照辦理，已依據所提供意見調整各界關切議題之對外說明文件，並彙整為「各界關切議題說明手冊」，經團隊老師檢視確認後，提送業務單位。	-	-
(二)請受託單位依前開意見或討論結果修正對外說明文件內容，並經所有團隊老師檢視確認後，提至本署城鄉發展分署辦理「國土規劃量能提升及人才培養交流平台」委託專業服務案予以宣導，並請該案總平台推動辦公室及各區域規劃中心之負責老師協助檢視對外說明文件及提供調整意見。	遵照辦理，已依據所提供意見調整各界關切議題之對外說明文件，並彙整為「各界關切議題說明手冊」，經團隊老師檢視確認後，提送業務單位。後續會再提至「國土規劃量能提升及人才培養交流平台」，納入至該計畫辦理宣導。	-	-
(三)請業務單位將前開修正後對外說明文件提供予本署相關委辦案之規劃團隊（包含長豐工程顧問股份有限公司、中華民國都市計畫技師公會全國聯合會等）協助檢視及提供調整意見，並評估於適當會議或以其他方式向直轄市、縣（市）政府宣導對外說明文件內容。	遵照配合辦理。	-	-
一、議題一：合併及調整議題 5、議題 6 之對外說明文件內容			
(一)考量議題 5 及議題 6 所對應民眾關心問題有所不同（議題 5 對應至檢舉達人問題，議題 6 對應至天價罰金問題），為利後續對外宣導，建議仍將議題 5 及議題 6 之對外說明文件分別撰擬，惟其內容得併同研議及適度重複。	遵照辦理，仍將議題 5 及議題 6 之對外說明文件維持分別撰擬，並調整各自議題之對應重點。	附錄一	P260、P264
(二)就部分較為艱澀之專有名詞（如：保證人地位、外部效力、內部效力等），請受託單位協助將其轉換為民眾較易懂	已遵照補充淺白文字以說明各專有名詞之涵義，如：保證人地位：對土地或建物之合法使用負有保護或監督義務之個人。	第二章 第二節	P51~P58

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期中報告	
		章節/圖/表	頁次
之用語或以註記方式補充說明該專有名詞所表達意思。			
二、議題二：農業發展地區第 1 類及第 2 類之土地使用管制內容是否需有差異			
(一)就本署研議國土計畫土地使用管制規則時，涉及農業發展地區第 1 類及第 2 類管制內容之考量因素，請業務單位協助提供相關資料予受託單位參考。	已納入參考所提供相關資料。	-	-
(二)國土計畫法已明定農業發展地區分為第 1 類、第 2 類及其他必要之分類，爰現階段仍應維持劃設農業發展地區第 1 類及第 2 類。至後續是否整併農業發展地區相關分類，得納入本案第 2-2 類相關議題予以研議。	遵照辦理，已將該點討論納入「議題 16 補充農業發展地區及其分類之檢討調整條件」中研議。	第二章 第三節	P154~P159
(三)現階段本部審議各直轄市、縣（市）國土功能分區圖，係依各級國土計畫所定之國土功能分區劃設條件及指導事項辦理，就農業部針對農業發展地區第 1 類調整劃設為農業發展地區第 2 類之最新政策方向，擬於後續辦理全國國土計畫通盤檢討作業時再予研議處理。	遵照辦理，該點討論亦將一併納入「議題 16 補充農業發展地區及其分類之檢討調整條件」中研議。	第二章 第三節	P154~P159
(四)如農業部就農業發展地區劃設方式有對外澄清、宣導之需求，本署將予以協助，並請相關議題之團隊負責老師於參與農業部相關討論時，適時將本案研議成果提供予農業部參考。	遵照辦理。	-	-
三、議題三：我國海洋空間規劃因應聯合國海洋空間規劃（MSP）之調整方式，是否納入後續全國國土計畫通盤檢討處理			
(一)考量目前海洋空間規劃所需資料庫之建置情形，現階段國土計畫之海洋資源地區土地使用制度仍將延續海域用地區位許可制度，暫不予將聯合國海洋空間規劃（MSP）方式納入後續全國國土計畫通盤檢討處理。	遵照辦理，全國國土計畫通盤檢討仍維持現階段國土計畫之海洋資源地區土地使用制度，本團隊原先建議之聯合國海洋空間規劃（MSP）相關理念及作法，調整為納入議題 8 之「後續研議事項建議」部分，僅供長期研議參考。	第二章 第二節	P104
(二)請特域規劃科協助提供本署研議海域用地區位許可及國土計畫海洋資源地區土地使用制度設計之討論歷程相關資料予受託單位參考。	已納入參考所提供相關資料，並已補充區域計畫法之海域用地區位許可機制之沿革說明內容。	第二章 第二節	P85
四、議題四：國土永續發展目標之目前研議內容			
(一)考量國家發展委員會所提政策之變動性，全國國土計畫之國土永續發展目標無需完全參照及呼應該政策內容，請受託單	已遵照調整各目標內容及用詞，包括刪掉政策指稱性太強的文字(呼應國發會政策但不完全依附)、強化「生活」層面的目標內	第二章 第三節	P106~P111

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期中報告	
		章節/圖/表	頁次
位評估各目標與全國國土計畫各章節之銜接，以及利用國土計畫相關工具之執行機制，調整各目標內容及用詞(如：六大區域、合理補償機制等)，並請受託單位補充強化「生活」層面的目標內容。	容等。		
(二)就國土永續發展目標之研擬原則，請受託單位補充各該目標調整理由如下： 1.107 年 4 月公告實施之全國國土計畫所定國土永續發展目標已達成者，應檢討調整。 2.前開尚未達成之目標，應配合國家政策、重要立法及修法內容予以強化、精進。	已遵照檢視 107 年各目標之達成情形，並補充各目標之調整理由說明： 1.「屬 107 年 4 月公告實施之全國國土計畫所定國土永續發展目標已達成者」:表示這些目標之階段任務已達成，應檢討是否需要提升層級、調整精進目標。 2.「尚未達成之目標，應配合國家政策、國際予以強化、精進」:表示這些目標仍有落差，但國際趨勢、外部政策條件已有重大變化，應據此重新設定目標內容。	第二章 第三節	P106~P111
(三)為利後續向民眾溝通宣導及銜接直轄市、縣(市)國土計畫通盤檢討，請受託單位將願景「安全韌性、有序共榮、永續共融的國家」調整為更通俗易懂，並能表達全國國土計畫通盤檢討之重點。	已遵照調整，目前願景設定為「共安、共榮、共好：建構安全宜居、永續發展的幸福國土」，後續將持續與業務單位討論確認。	第二章 第三節	P106~P111

三、第 3 次工作會議意見及處理情形回覆表

壹、會議時間：114 年 11 月 25 日（星期二）下午 2 時

貳、會議地點：本署 601 會議室

參、主持人：廖組長文弘

肆、出席人員：(詳簽到簿)　　紀錄：周芸

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
報告事項			
一、有關各界關切議題(議題 1~議題 8)之對外說明手冊，受託單位業修正完成並經本組及分署各窗口確認，請受託單位及業務單位分別提供予分署辦理「國土規劃量能提升及人才培養交流平台」委託專業服務案之負責老師及本署相關委辦案之規劃團隊(包含長豐工程顧問股份有限公司、中華民國都市計畫技師公會全國聯合會等)協助檢視及提供調整意見。	團隊已完成對外說明手冊，並已提供業務單位、分署「國土規劃量能提升及人才培養交流平台」案之團隊。	-	-
二、請業務單位將前開對外說明手冊作為後續國土計畫專業教育訓練教材更新之素材，並於國土計畫主題網站建置完成後，以適當方式將該手冊內容公開於該網站上。	本團隊已將目前完成之對外說明手冊提供業務單位，後續如有公開作業相關需求將配合辦理。	-	-
三、請受託單位於下次工作會議就本案期中報告審查意見提出回應說明。	遵照辦理，如報告事項二。	-	-
四、本署後續將建置國土計畫溝通宣導相關活動之管考系統，請受託單位先行記錄及彙整本案相關會議及活動(包含專家學者座談會、機關研商會議、工作會議、工作小組會議、受託單位與議題負責老師內部討論等)之辦理情形(包含會議場次、參與人數、議題處理情形等)，並於該系統建置完成後，協助提供前開會議及活	遵照辦理，本團隊將遵照彙整本案已完成辦理及後續即將辦理之各場會議（包含專家學者座談會、機關研商會議、工作會議、工作小組會議、受託單位與議題負責老師內部討論等）之辦理情形（會議場次、參與人數、議題處理情形等），並納入本案總結報告書。	-	-

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
動資料;另請各科及分署配合於該系統填報本署及分署自行辦理或受邀參加涉及國土計畫溝通宣導及教育推廣之相關會議及活動資料。			
討論事項			
一、議題一：國土空間發展與成長管理策略相關議題（議題11~13）之重要研議與建議調整內容			
（一）有關「國土空間發展與成長管理策略」之章節架構調整建議，請受託單位補充說明章節架構調整原因及各章節內容研擬建議。	主要考量原先「國土空間發展策略」與「成長管理策略」兩節內容過於概括，難以清楚呈現空間發展的優先順序與不同土地類型管理策略的差異性，且基於「國土計畫以成長管理為核心」的政策精神，透過新的架構，完整呈現「整體國土空間架構→資源保護→城鄉發展」的成長管理理念。各章節內容建議已納入期末報告書。	第二章第三節	P136
（二）有關城鄉發展總量檢討原則，建議補充第6項為「應符合部門空間發展策略之指導」。	遵照補充，並納入本案期末報告書。	第二章第三節	P137
（三）有關現行有部分縣市政府於尚未依國土計畫法實施管制前，以直轄市、縣（市）國土計畫指認之未來發展地區範圍作為區域計畫體制下土地使用變更或個案開發許可之依據，本署將於辦理審議作業及協助縣市政府審閱案件時，加強檢核開發案件是否符合各級國土計畫之整體性指導，而非位於未來發展地區範圍即可申請開發，經評估尚無須修正非都市土地開發審議作業規範。	遵照辦理，團隊將配合調整修正非都市土地開發審議作業規範之建議。	第二章第三節	P149
（四）有關宜維護農地之管理與轉用策略，建議補充論述未來農業發展地區係透過計畫才可變更為其他國土功能	遵照補充說明納入期末報告。	第二章第三節	P145

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
分區及其分類。			
二、議題二：國土功能分區檢討調整條件相關議題（議題15~17）之重要研議與建議調整內容			
(一)有關國土功能分區檢討調整條件相關議題,請受託單位補充研議國土功能分區劃設順序之調整建議。	有關國土功能分區劃設順序之建議，本團隊主要參考 Ian McHarg 生態式土地使用規劃之概念，土地應先保留給自然與生態使用，其次再作為生產用途，都市與城鄉發展則是在前兩者確認後，再配置剩餘的土地。因此，在全國國土計畫之層次上，本計畫建議劃設順序的原則同樣是以國土保育地區為優先，其次為農業發展地區，最後才是城鄉發展地區。此也回應本計畫認為「整部國土計畫就是落實成長管理的計畫」之理念。 另已遵照補充部門計畫競合下之國土功能分區劃設優先順序原則。	第二章第三節	P184
(二)有關國土保育地區之檢討調整條件,未來國土保育地區劃設範圍之檢討調整係依據國土計畫法第 22 條第 2 項規定(為加強資源保育),以及因應國土功能分區圖審議過程中所衍生相關規劃議題之處理情形辦理,請受託單位補充論述前開背景說明。	將遵照補充說明納入本案期末報告書。	第二章第三節	P167
(三)有關城鄉發展地區第 2 類之 2 之檢討調整條件，雖然城鄉發展地區第 2 類之 2 有原依獎投工業區所劃設、原依山坡地開發案件所劃設等不同樣態,仍建議其調整劃出條件有一致性處理方式。	遵照辦理，目前有關城鄉發展地區第 2 類之差異,團隊界定如下: 1. 現況具有城鄉發展性質之地區：劃入城 2-1。 2. 具過渡性城鄉發展性質之地區：劃入城 2-2。 3. 5 年內已有具體開發計畫，具未來城鄉發展性質之地區：劃入城 2-3。 並針對原已劃設為城鄉發展地區第 2 類之 2 範圍中，屬於依原獎勵投資條例同意案件、或前經行政院專案核定案件等免徵	第二章第三節	P183

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
	得區域計畫擬定機關同意案件者，建議其調整劃出條件為「計畫案件廢止後」。		
(四)有關都市計畫範圍內國土功能分區檢討變更之行政程序簡化方式,建議得經直轄市縣(市)國土計畫審議會同意後,逕依都市計畫法規定程序辦理使用分區、用地變更,再報本部核備,並於後續辦理直轄市縣(市)國土計畫通盤檢討時調整國土功能分區及其分類。	遵照辦理，已調整原先建議之都市計畫範圍內國土功能分區檢討變更之行政程序簡化方式。	第二章第三節	P185
三、議題三：專家學者座談會辦理主題規劃、期程安排、邀請名單初擬，以及第1場專家學者座談會之討論議題			
(一)有關專家學者座談會之討論主題,原則以納入全國國土計畫第 1 次通盤檢討優先處理之議題為主,並建議補充論述該次通盤檢討重點內容如下： 1.配合國土計畫法114年1月20日修正公布條文： (1)因應各目的事業主管機關之空間發展需求，強化部門空間發展策略對土地使用之指導方式，進而調整國土功能分區之劃設條件及土地使用指導事項。 (2)因應地方實際需求，強化各級國土計畫對於鄉村地區計畫之銜接及指導性，並納入鄉村區單元範圍內之零星土地處理原則。 2.因應近年來氣候變遷之影響,強化降低災害風險之策略,本署將持續辦理環境敏感地區單一窗口查詢服務,整合相關目的事業主管機關之資訊並予以公開。	已遵照將第1次通盤檢討重點納入本案專家學者座談會第1場次討論，前開重點調整如下： 1.因應各目的事業主管機關之空間發展需求，強化部門空間發展策略對土地使用之指導方式，進而調整國土功能分區之劃設條件及土地使用指導事項。 2.因應地方實際需求，以及國土計畫法114年1月20日修正條文確立鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之法律定位，強化各級國土計畫對於鄉村地區計畫之銜接及指導性。 3.因應近年來氣候變遷之影響，強化國土風險治理、環境敏感地區資訊公開之策略。	第四章第一節	P245
(二)有關本案應辦理之5場專家學者座談會及 3 場機關研商會議,依經本署審查通過	有關本案專家學者座談會及機關研商會議之辦理時程、順序，本團隊將於提送總結報告書初	-	-

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
後之本案工作計畫書，前開會議於提送總結報告書初稿前完成即可，且其辦理順序及討論主題得依業務單位需求彈性調整。	稿前辦理完成，後續亦將配合業務單位需求，彈性調整各場次辦理順序及討論主題。		
(三)有關專家學者座談會擬邀請之專家學者，建議得依該場次討論主題，評估邀請本署及城鄉發展分署之首長、副首長，以及其他相關目的事業主管機關之主管、公民團體代表。	遵照辦理，後續將依各場次討論主題，評估建議邀請名單，並經業務單位同意人選名單後邀請。	-	-

四、第 4 次工作會議意見及處理情形回覆表

壹、會議時間：115 年 1 月 12 日（星期一）下午 2 時 30 分

貳、會議地點：本署 107 會議室

參、主持人：廖組長文弘

肆、出席人員：(詳簽到簿)　　紀錄：周芸

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
報告事項			
一、有關前次（第 3 次）工作會議之討論事項議題二結論，第（一)點提及請受託單位補充研議國土功能分區劃設順序之調整建議部分，請將部門計畫之間競合時的優先順序納入研處，前開優先順序為： （一）以尊重既有合法使用為優先。 （二）以有法源依據為原則。 （三）以行政層級作為判釋。	遵照辦理，已將部門計畫之間競合時的優先順序建議納入功能分區劃設相關議題中(議題 17)。	第二章第三節	P184
二、有關前次（第 3 次）工作會議之討論事項議題二結論，第（三)點提及應協助研擬之城鄉發展地區第 2 類之 2 樣態，應修正為「依原獎勵投資條例同意案件、前經行政院專案核定案件等免徵得區域計畫擬定機關同意案件」。請受託單位就前開樣態與核發開發許可地區如何於國土功能分區劃設上可供辨識，並參考非都市土地使用管制規則第 23 條對於逾期未完成開發案件之處理方式，研議城鄉發展地區第 2 類之 2 之檢討調整條件；並請國土發展科協助提供意見。	遵照辦理，並已將相關研議建議納入議題 17。	第二章第三節	P183
討論事項			
一、請受託單位就各項議題研析成果，補充提出對於全國國土計畫之章節架構及文字內容的	遵照辦理，目前已將各議題對應全國國土計畫之章節架構及文字內容之調整建議納入各議題	第二章第三節	P108

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
具體調整建議，並得再召開工作小組會議或以其他方式與各業務科討論細節內容。	之研析內容中。後續將持續與業務單位安排於工作會議或工作小組會議進行討論。		
一、議題一：國土計畫體系及引導管制相關議題（議題10、14、21）之重要研議與建議調整內容			
（一）有關縣市國土計畫之性質、權責及中央指導等法制層面探討，請受託團隊持續研議，惟不納入法定計畫內容中，研議成果得於必要時由本署以函釋或其他適當方式向直轄市、縣（市）政府說明。	敬悉，相關研議成果已補充於議題 10 之研析內容中，後續供業務單位與貴署評估資料使用與公開說明方式。	第二章第三節	P115
（二）有關全國國土計畫對縣市國土計畫之銜接與指導建議，請受託單位針對縣市國土計畫得因地制宜之範疇及內容提出更具體建議，並強調須透過計畫（縣市國土計畫、鄉村地區計畫等）才能訂定及執行因地制宜相關事項。	遵照辦理，已補充研議縣市國土計畫得因地制宜之範疇及內容之相關建議納入於議題10。	第二章第三節	P115
（三）有關強化國土功能分區、土管與計畫引導之策略建議，就對於我國制度之策略建議，請受託單位調整下列事項： 1. 第 2 點標題建議修正為「強化部門空間『權利』，落實部門政策之目標承接與『機會』」，並補充納入國土功能分區劃設順序及土地使用指導事項之檢討調整相關內容。 2. 第 4 點內容建議補充說明國土計畫制度將逐步減少依現況編定管制之情形，若未依國土計畫法相關規定申請使用，原則維持其既有合法土地使用權利，若有轉作其他使用之需求，則須透過相關空間計畫指導另訂土地使用管制規定。	1. 相關文字已遵照修正。 2. 已遵照補充相關說明內容。	第二章第三節	P153

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
(四)有關探討鄉村地區計畫之定位功能與應載明項目,請受託單位盤點現行全國國土計畫中涉及鄉村地區整體規劃之相關內容,並依下列事項修正及補充相關內容: 1.辦理鄉村地區計畫之主要目的為「政府將規劃量能投注於每天均面臨公益性設施不足,致影響生活環境品質,但無能力改變之一般民眾」。 2.鄉村地區計畫屬直轄市、縣(市)國土計畫的一部份,其內容應納入擬處理之議題及與直轄市、縣(市)國土計畫內容不同者,主要包含下列項目: (1)計畫範圍。 (2)目標(課題與對策)。 (3)國土功能分區及其分類之劃設、調整或土地使用管制原則。 (4)應辦事項及實施機關。 3.考量本署另有委辦案研議鄉村地區計畫之應載明項目,且該項目建議不納入全國國土計畫內容中,請受託單位無須再予研議,請另予補充研議下列內容: (1)鄉村地區計畫與直轄市、縣(市)國土計畫之分工及分野。 (2)鄉村區單元範圍內納入零星土地之處理方式。 (3)全國國土計畫對於鄉村計畫得訂定因地制宜規定之指導,包含另訂土地使用管制規則之範疇及優先適用情形。 (4)強化鄉村地區計畫與國土計畫法第15條(鄉村地區計畫得隨時提出,不受各	1.已補充該目的內容至議題21。 2.已遵照調整鄉村地區計畫之應載明項目包括: (1)計畫範圍。 (2)目標(課題與對策)。 (3)國土功能分區及其分類之劃設、調整或土地使用管制原則。 (4)應辦事項及實施機關。 3.已遵照補充研議以下內容: (1)已遵照補充研議鄉村地區計畫與直轄市、縣(市)國土計畫之分工與差異。 (2)已於議題21研議全國層級應指導縣市之事項中提及零星土地之優先利用與成長管理原則 (3)議題10已有研議縣市國土計畫、鄉村地區計畫得另訂土地使用管制規則之前提、範疇及程序等。 (4)已於議題21「全國層級應指導縣市之事項」中,納入推動彈性與同步變更機制之制度說明。惟考量因地制宜之新增分類程序,與鄉村地區計畫具備彈性檢討特性,於縣市國土功能分區檢討時點之銜接上,尚可能產生適用順序或程序協調之疑義,爰建議另於後續工作會議中提出討論,以釐清制度操作關係。 (5)已於議題21政策可行性及學理邏輯研析納入補充。	第二章第三節	P220

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
級國土計畫通盤檢討時程限制)及第 22 條(國土功能分區圖檢討變更)之關係。 (5)區域計畫與國土計畫制度之過渡時期銜接機制。			
(五)針對前開涉及另訂土地使用管制規則之議題,請受託單位就現行全國國土計畫第 71 頁所提相關內容研議修正方向,並請國土管制科協助提供意見,該修正方向應包含下列事項: 1.應於直轄市、縣(市)國土計畫或鄉村地區計畫中訂定相關指導原則,才能據以另訂土地使用管制規則。 2.另訂土地使用管制規則不得逾越通案土地使用管制規則限制(天花板)或得較通案土地使用管制規則訂定更細緻規定(地板)之範疇,以及前開內容係以正面列舉或例示方式訂於全國國土計畫土地使用指導原則或國土計畫土地使用管制規則中。 3.另訂土地使用管制規則之行政程序。	1.已遵照就現行全國國土計畫提及因地制宜土地使用規定相關內容進行研議,並提供調整與增補內容建議。 2.有關另訂土地使用管制規則不得逾越之前提、及得訂定更細緻規定之範疇與項目皆已有初步建議,並納入議題 10。 3.已有研擬另訂土地使用管制規則之行政程序建議圖。	第二章第三節	P129
二、議題二:其餘個別性議題包括「補充漲價歸公之土地開發衡平機制(議題 18)」、「強化目的事業主管機關推動國土復育促進地區策略(議題 19)」、「強化各級國土計畫對外溝通及共識形成之機制(議題 20)」等之重要研議與建議調整內容			
(一)有關漲價歸公原則下小規模用地變更之土地開發衡平機制建議,考量其樣態多元,短期無法研議出完整且全面的處理對策,建議現階段優先就鄉村地區計畫涉及小面積土地由非可建築用地轉換為可申請或從事建築使用者予以研議,並可參考目前本署與臺東縣政府合作辦理之臺東縣鹿野	遵照辦理,議題 18 之研議方式已調整為針對臺東縣鹿野鄉鄉村地區計畫(茶廠輔導合法化、和平聚落規劃、鹿野高臺周邊地區)之案例式研析,以該案例中「土地使用權利實質提升」(如調整土地使用項目、使用強度、既有使用行為合法化、非可建築用地轉為可建築用地者)為對象,並依取得足以實現開發行為或完成既有使用合法化認定之	第二章第三節	P193

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
鄉鄉村地區計畫(鹿野高臺周邊地區)及非都市土地使用管制規則第19條規定，優先以訂定行政契約方式，透過符合比例之獎勵，達成「調整使用類型或項目」或「輔導合法化(公平、合理、安全)」之民眾需求。	處分，討論其適當之建議回饋方式為主。		
(二)有關強化目的事業主管機關推動國土復育促進地區策略建議，暫不納入第1次全國國土計畫通盤檢討之重點，請受託單位補充研議下列事項： 1.如國土計畫主管機關對於劃定國土復育促進地區及擬定復育計畫欲有更積極之作為，其具體方式及納入全國國土計畫內容。 2.對於目的事業主管機關而言，劃定國土復育促進地區及擬定復育計畫係屬推動國土保育工作之多元工具之一，應向目的事業主管機關說明該工具之使用時機及效益。	1.為強化「劃定國土復育促進地區及擬定復育計畫」之相關功能，本計畫建議應於全國國土計畫中更明確說明其角色定位及功能性質。相關建議已納入議題19。 2.已補充說明該工具之使用時機及效益等內容，並納入議題19。	第二章第三節	P200
(三)有關全國國土計畫之民眾參與機制建議及全國國土計畫指導縣市政府(縣市國土計畫、鄉村地區計畫)辦理民眾參與之原則，其民眾參與原則不宜納入法定計畫內容中，受託單位無須就此議題研提全國國土計畫內容修正建議，惟請補充本次所提民眾參與機制建議與本署106年11月17日函檢附「直轄市、縣(市)政府辦理國土計畫資訊公開及民眾參與機制原則」之差異對照表。	已遵照補充本次團隊所提民眾參與機制建議與本署106年11月17日函檢附「直轄市、縣(市)政府辦理國土計畫資訊公開及民眾參與機制原則」之差異對照表。	第二章第三節、表2.3.15	P211
三、議題三：第3場專家學者座談會之討論議題、議程、專家學者邀請名單確認			
(一)有關座談會主題，請調整為	已遵照調整該場座談會主題。	第四章第一	P245

決定/結論	處理情形	答覆說明納入期末報告	
		章節/圖/表	頁次
「農業永續經營下之農地資源維護策略納入農業發展地區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之方式與時機」。		節	
(二)有關座談會議程，請受託單位後續依本署訂於115年1月28日召開研商會議與農業部討論結果修正。至該研商會議之議程，請業務單位補充國土功能分區圖審議情形、目前農業發展地區劃設情形、第1次全國國土計畫通盤檢討重點等，並配合前開座談會主題修正議程資料。	遵照辦理，已依據115年1月28日農業部研商會議之討論結果，修正第3場專家學者座談會之議程內容，並預計將提於第5次工作會議中進行討論確認。	-	-
(三)有關座談會與談人，得請農業部提供該部推薦名單。	遵照辦理，115年1月28日農業部研商會議時已有知會農業部將辦理第3場農業主題之專家學者座談會，後續與貴署確認第3場座談會之議程後，將事前提供該場座談會之議程內容予農業部評估推派適當之與談人選。	-	-

五、第 5 次工作會議意見及處理情形回覆表

壹、會議時間：115 年 3 月 19 日（星期四）上午 9 時 30 分

貳、會議地點：本署 601 會議室

參、主持人：廖組長文弘

肆、出席人員：(詳簽到簿)　　紀錄：周芸

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
報告事項			
一、請受託單位將本次會議所提之「本案 24 項議題之研議進度彙整說明表」及「本案各議題目前研析成果對應全國國土計畫各章節修正說明表」等內容納入本案期末報告補充文件，並按本次會議討論結果修正及提交予業務單位確認後，本署再行召開本案期末報告審查會議。	已遵照提供業務單位本案期末報告補充文件，並續行辦理完成本案期末報告審查會議。	表 2.1.2、表 2.5.1	P10、P255
二、請受託單位將本案各議題之階段性研議成果、對外說明文件及對於全國國土計畫之章節架構及文字內容的具體調整建議，上傳至雲端資料夾，並請各議題窗口持續協助檢視及確認其內容。	已遵照於 115 年 4 月 1 日將本案各議題的研議歷程調整說明(含歷次會議中有關該議題的意見)跟最新研議進度，分別上傳至本案雲端資料夾，並請各議題窗口協助檢視及確認內容。	-	-
三、針對本案各議題之尚待討論及確認事項，請受託單位積極透過召開工作小組會議或其他方式與各業務科討論細節內容；針對已研議完成之議題，請受託單位補充說明其研議成果係呈現於何項文件(如對外說明文件、期末報告書等)之何處(如頁碼)，並納入「本案 24 項議題之研議進度彙整說明表」。	本案已於 115 年 4 月 20 日至 115 年 5 月 5 日召開 7 場第 2 輪工作小組會議，並遵照於本議程表 4「本案擬提供之具體文字或文件建議」欄位補充各議題研議成果納入之文件及頁數。	表 2.1.2	P10
四、有關前次(第 4 次)工作會議之討論事項議題一結論，第(五)點提及另訂土地使用管制之修正事項部分，受託單位	有關另訂土地使用管制之修正事項部分，已依國土管制科於 115 年 6 月 2 日所提供之意見，配合調整相關內容。	-	-

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
已研提相關內容，請國土管制科協助檢視及提供意見。			
討論事項			
一、有關本案各項議題研議成果及各場次座談會所提意見是否納入本次全國國土計畫檢討調整內容，其評估原則如下： （一）以本次全國國土計畫通盤檢討之 3 項重點為主軸。 （二）為利後續追蹤全國國土計畫通盤檢討之執行成果，本次檢討調整內容應能落實於全國國土計畫第 11 章「應辦事項」，否則以暫不調整為原則。 （三）全國國土計畫各章節調整內容應能連結至前開「應辦事項」，並請受託單位協助紀錄其連結方式。	團隊已遵照該三點原則，重新檢視各項議題研議成果及各場次座談會所提意見，作為是否納入本次通檢調整或僅作為長期研議之參考。	表 4.1.3、表 4.1.6、表 4.1.8、表 4.1.11、表 4.1.13	P344、P365、P386、P405、P426
二、就本次全國國土計畫通盤檢討內容涉及指導直轄市、縣(市)國土計畫部分，應將相關細節性及操作性規範納入訂定國土計畫書圖通盤檢討作業要點，俾後續透過行政規則要求直轄市、縣（市）政府於通盤檢討各該國土計畫時配合辦理。	敬悉。已盤點各議題研析成果中涉及指導直轄市、縣（市）國土計畫之相關細節事項，並納入全國國土計畫第十一章應辦事項—建議訂定國土計畫書圖通盤檢討作業要點。	表 2.5.2~表 2.5.4	P325
一、議題一：第 1、2 場次座談會意見及處理情形			
（一）有關第 1、2 場次座談會尚待討論事項： 1.就議題 9 之後續調整方向，考量都會區域及特定區域計畫係屬國土計畫法定工作，全國國土計畫第十一章「應辦事項」涉及都會區域及特定區域計畫內容建議不予調整，請受託單位再評估國土永續發展目標內容是否調整。 2.就議題 11、13 之後續調整方向，未來新增之城鄉發展	1.已依據第 2 輪工作小組會議討論結果及業務單位意見，配合調整相關內容，將目標標題文字調整為「強化跨域治理」，「都會區域及特定區域計畫」等文字則調整於目標內容中論述。 2.敬悉，已再予檢視議題 11、13 之研議內容並增補及調整相關論述，以確保符合該原則。	第二章第三節-一、議題 9；第二章第三節-三、議題 11；第二章第三節-五、議題 13	P106；P135；P149

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
地區第 2 類之 3（以下簡稱城 2-3）範圍，原則應位屬未來發展地區；並考量後續直轄市、縣（市）政府辦理各該國土計畫通盤檢討作業時，將併同檢送計畫書及國土功能分區圖予本部審議，未來新增之城 2-3 原則應透過辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時劃設。			
（二）有關第 1、2 場次座談會納入後續政策參考事項： 1.就涉及都市計畫農業區開發部分，請受託單位協助就都市計畫區內之開發條件調整及審議流程簡化提供建議，並納入本案總結報告書之長期建議事項中，俾本署後續與相關單位討論處理對策及評估檢討調整全國國土計畫對於都市計畫之指導事項。 2.就表 5 之對應議題欄位，考量與談/與會人發言意見並非與國土計畫無關，請受託單位調整「未有對應/無關」文字。	1.在全國國土計畫成長管理策略中已建議，城鄉發展空間之發展優先順序原則：「（一）既有都市計畫內之都市發展用地；原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、開發許可地區：以區內低度發展、無效供給地區之再利用為優先，推動更新地區、整體開發地區次之。（二）既有都市計畫內農地：非屬農業發展地區第五類之農地。（三）屬於 5 年內有具體需求，且符合城鄉發展地區第二類之三劃設條件之地區，並以鄰近既有都市計畫、原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、產業園區、開發許可地區周邊地區者為優先。」爰已有引導開發需求優先朝都市計畫區內農業區檢討利用之考量，先予敘明。另考量都市計畫農業區部分開發案件，可能面臨審議程序較繁複、開發條件較高等情形，本團隊建議後續可朝簡化審議程序及適度調整開發條件方向研議，初步建議如下，相關建議後續將納入總結報告書（定稿）議題 17 之研議內容中，惟以下建議仍需都市計畫主管機關確認： (1)位於都市計畫農業區且符合既定發展方向者（如鄰近既有都市發展區、公共設施服務範	第二章第三節-九、議題 17	P192

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
	圍內或屬整體開發計畫範圍者)，可由現行地方審議、中央核備調整為地方主管機關審查即可(中央備查查或行政協調機制輔助，以縮短行政作業期程)。 (2)開發條件放寬，如符合一定區位條件者（鄰接既成發展區、距離主要聯外道路或生活圈設施一定範圍內）即可申請；對小規模或既有聚落擴張型開發，降低回饋比例或改採代金替代；對於具公益性之案件，加速審議或優先處理。 (3)此外，現行都市計畫農業區如涉及變更為建築用地，雖法令未明定應採區段徵收，惟受行政院函示「都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地者，原則應辦理區段徵收」，以避免零星開發，故相關案件多傾向以區段徵收或其他整體開發方式辦理，雖後續內政部訂有「免辦區段徵收特殊案例八項處理原則」，惟實務上仍可能提高都市計畫農業區之開發門檻。建議後續可評估檢討免辦區段徵收適用條件，或研議於整體開發機制下，導入分期、分區開發之彈性方式。 2.已調整文字為「無直接對應本案議題」。		
二、議題二：依第 1、2 場次座談會意見調整之重點內容（議題 9、11）			
（一）有關「議題 9：確認後續全國國土計畫之國土永續發展目標」之目標文字調整成果，考量後續全國國土計畫通盤檢討係以現行已公告實施之計畫內容為基礎，請受託單位補充說明各項目標調整內容係對應本次全國國土計畫通盤檢討之何	已補充說明各項目標調整內容係對應本次全國國土計畫通盤檢討之何項重點，並已依據第 2 輪工作小組會議討論結果及業務單位意見，再予調整目標文字內容。	表 2.3.1~表 2.3.3	P112~P114

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
項重點，並調整目標內涵文字，以完整敘述各項目標之辦理目的及落實方式。			
（二）有關「議題 11：城鄉發展及成長管理計畫之調整方式」之調整成果： 1.就 6 項新增城鄉發展地區檢討原則，請受託單位補充論述係應符合其中之一或全部，並將操作評估建議中內容重複者適當整合。 2.就納入新增城鄉發展地區之必要範圍（蚤白區）面積檢核原則及回饋機制，請受託單位補充納入「應提供一定比例公共設施用地」、「應提出因應氣候變遷之土地使用指導事項及配套作為」相關內容。 3.就納入全國國土計畫章節及其他政策文件建議，考量國土計畫法授權問題及後續行政作業程序，本署擬不訂定直轄市、縣（市）國土計畫審議規範，請受託單位將建議納入前開審議規範內容，調整至建議納入國土計畫書圖通盤檢討作業要點之內容中。	1.已補充說明應符合全數原則，並已全面重新檢視、調整及適當整合指標內容重複之處。 2.有關「應提供一定比例公共設施用地」、「應提出因應氣候變遷之土地使用指導事項及配套作為」等相關內容，已納入總結報告書議題 11 之研議內容中。 3.遵照辦理。	第二章第三節-三、議題 11	P141
三、議題三：本案各議題研析成果對應全國國土計畫之各章節之修正建議			
（一）請受託單位補充論述全國國土計畫各章節之定位及關連性，並將「本案各議題目前研析成果對應全國國土計畫各章節修正說明表」之修正後欄位內容，依「文字修正建議」、「章節架構修正建議」、「內容調整方向建議」、「維持原計畫內容」、「另由其他委辦案研議」、「尚待本案研議」等項目分別撰寫，俾後續檢視章節架構及文字內容調整之完整	已遵照補充全國國土計畫各章節定位及關連性之相關論述，並依「文字修正建議」、「章節架構修正建議」、「內容調整方向建議」、「維持原計畫內容」、「另由其他委辦案研議」、「尚待本案研議」等項目分別撰寫全國國土計畫各章節建議修正方向，且已依據第二輪工作小組會議討論結果及業務單位意見，再予進行調整修正。	表 2.5.1	P255

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
性及合理性。			
(二)請業務單位及受託單位評估於全國國土計畫第 11 章「應辦事項」中納入辦理期限。	已遵照於「應辦事項」中納入建議辦理期限。	表 2.5.2~表 2.5.4	P325

六、第 6 次工作會議意見及處理情形回覆表

壹、會議時間：115 年 6 月 18 日（星期四）下午 3 時

貳、會議地點：本署 B1 第三會議室

參、主持人：廖組長文弘

肆、出席人員：(詳簽到簿)　　紀錄：周芸

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
報告事項			
一、經檢視本案工作項目均已辦理完成，請受託單位按本次會議討論結果補充、調整總結報告書內容及提供予業務單位確認後，由業務單位辦理總結報告書初稿核定事宜，並請受託單位依本案契約規定，於總結報告書初稿核定次日起 15 天內再提送總結報告書定稿及相關資料，俾本署辦理本案結案驗收事宜。	遵照辦理。	-	-
二、考量本署辦理本次全國國土計畫通盤檢討作業之主要任務，係為增進直轄市、縣（市）政府將各該國土功能分區圖報本部核定意願，並銜接後續直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討，進而促使國土計畫制度全面上路。請受託單位協助強化前開辦理本次全國國土計畫通盤檢討作業之目的及 3 大重點相關論述，並納入本案總結報告書之結論及建議中。	遵照辦理，已於報告書中強化說明本次全國國土計畫通盤檢討作業之目的及 3 大重點相關論述，並納入本案總結報告書之結論及建議中。	第五章	P448
三、本案主要工作項目之一為透過專家學者參與及協助研議國土計畫重要議題處理對策，向外界宣導國土計畫制度及其優點。為持續加強對外溝通及宣導，本署將藉由不同方式與參與本案之專家學者繼續合作，如專家學者有將國土計畫制度及本次全國國土計畫通	敬悉，團隊將配合與本團隊之老師說明。	-	-

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
盤檢討作業相關內容轉化為授課內容之需要，本署將協助提供相關資料。			
四、後續本署辦理全國國土計畫通盤檢討作業時，應以本案成果為基礎，請業務單位評估研議將本案成果呈現於國土計畫主題網站之方式，並請各科後續配合全國國土計畫通盤檢討作業時程及需求，協助辦理相關事項。	後續如業務單位有相關成果呈現彙整需求，本團隊將配合協助。	-	-
討論事項			
一、議題一：第 3~5 場次座談會意見及處理情形			
(一)請受託單位協助就本案座談會之辦理情形、參與對象、與談意見及回應處理情形(包含納入本次全國國土計畫通盤檢討處理之意見數量、重點內容及其如何銜接 3 大重點等)及機關研商會議辦理情形，製作 2 至 3 頁簡報，以呈現本案成果作為全國國土計畫通盤檢討之辦理基礎。	團隊已遵照配合彙整本案各會議辦理情形之說明簡報，提供業務單位。	-	-
二、議題二：本案各議題研析成果對應全國國土計畫各章節之修正建議及待後續研議事項			
(一)請受託單位將本案建議納入國土計畫書圖通盤檢討作業要點及直轄市、縣(市)國土計畫作業手冊、國土功能分區及分類與使用地劃設作業手冊等相關手冊之內容，補充至總結報告書中。	已遵照補充有關國土計畫書圖通盤檢討作業要點及直轄市、縣(市)國土計畫作業手冊、國土功能分區及分類與使用地劃設作業手冊等相關手冊之建議內容。	第二章第五節	P326
(二)就本次所提「待後續研議事項」，將納入後續本署辦理全國國土計畫通盤檢討法定作業相關委辦案中處理；就「各科有建議方案之待確認事項」，請受託單位依本次會議討論結論辦理下列事項： 1.有關農業發展地區第 3 類之劃設條件及土地使用指導事項，請將方案 1 及方案 2 之順序交換。	1.已遵照調整農業發展地區第 3 類劃設條件及土地使用指導事項之方案 1 及方案 2 之順序。 2.遵照辦理，已將涉及原區域計畫法制度之相關文字是否刪除或調整，納入待後續研議事項。(此類事項於總結報告書中皆暫予保留原區域計畫文字，並另提供文件提醒業務單位後續研議)	表 2.5.1	P255

決定/結論	處理情形	答覆說明納入總結報告	
		章節/圖/表	頁次
2.就涉及原區域計畫法制度之相關文字（如使用分區、使用地等）是否刪除或調整，將留待後續本署辦理全國國土計畫通盤檢討法定作業相關委辦案時，再配合國土功能分區圖公告時程予以研議。 3.有關第 9 章第 1 節第 8 點「保障既有合法權利，允許土地使用」涉及既有合法農地及其他依區域計畫法規定取得合法使用權利之案件部分，請調整為「待後續研議事項」，並請國土管制科再予研議調整或刪除相關文字內容。 4.請調整第 9 章第 1 節第 9 點「配合目的事業需求，專案輔導合法化」、第 2 節有關城鄉發展地區第 2 類之 3 之第(2)點、第 3 節有關活動斷層兩側一定範圍之法令依據等文字內容。 5.其餘內容原則維持現行全國國土計畫之文字。	3.遵照辦理，已將此點納入待後續研議事項。(此類事項於總結報告書中皆暫予保留原區域計畫文字，並另提供文件提醒業務單位後續研議) 4.已遵照調整相關文字。 5.遵照辦理。		

附錄三、歷次工作小組會議備忘錄

一、第 1 次及第 2 次議題工作小組會議（討論議題 1~9）備忘錄

推動國土計畫重要議題之政策方向、落實策略及後續精進機制委託專業服務案第 1 次及第 2 次議題工作小組會議（討論議題 1~9）備忘錄

壹、會議時間： 114 年 8 月 11 日（星期一）上午 10 時
114 年 8 月 13 日（星期三）下午 2 時 30 分

貳、會議地點：本組會議室（視訊會議）

參、主持人：蔡科長佾蒼　　紀錄：程韋涵、周芸

肆、出列席人員：

國立成功大學張教授學聖、鄭副教授皓騰、趙教授子元、黃教授偉茹、陳助理教授秉立、葉助理教授如萍、程韋涵、陳彥達、林瑞文、張力慈、劉俊業、國立臺北大學葉副教授佳宗、何副教授彥陞、蔡依軒、友義開發規劃顧問公司孫負責人延淵、第三方策略規劃顧問公司石負責人榮豐、國土計畫組許科長嘉玲、鄭鴻文、薛博孺、吳家齊、吳勇霆、吳育誠、張景青、廖偉慈、蔣欣怡、周芸

伍、結論：

一、有關第 1 類議題之處理方式：

（一）請受託單位就本署目前研訂之政策方向及制度設計內容，以清楚、利於理解等原則協助潤飾用詞、文字或調整論述方式，納入短期精簡版之對外說明文件，俾向外界溝通、宣導國土計畫制度及其推動效益。

（二）至受託單位建議調整制度內容及精進方向部分，請受託單位協助提出具體可行之策略或配套措施，並初步區分其係屬國土計畫主管機關或其他部會之權責事項，納入長期完整版之對外說明文件，俾業務單位評估於後續辦理全國國土計畫通盤檢討或國土計畫法相關子法修法時檢討調整。

（三）如目前已彙整之資料尚不足以供受託單位研擬對外說明文件之完整論述，請各議題之本署窗口協助提供本署研訂相關制度之歷程、決策緣

由等資料，必要時由業務單位安排本署窗口協助向各項議題負責老師進行口頭說明。

二、有關本次會議所提議題 1 至議題 8 之對外說明文件初稿及議題 9 之初步研擬內容：

（一）議題 1：

1.就對外說明文件中涉及「國土計畫使用地編定功能、類別及編定方式」部分，請受託單位依 113 年 11 月本部法規會審竣之「國土計畫土地使用管制規則（草案）」內容予以更新。

2.請受託單位補充論述現行依區域計畫法編定之使用地類別及國土計畫土地使用管制規則（草案）所訂之使用地的功能、差異及制度調整緣由，以及未來查詢使用地及使用項目相關資訊之方式，以回應部分專家學者或民眾之疑慮。

3.請受託單位將目前民眾常見問題補充納入 QA 中，相關案例請洽國土管制科討論。

（二）議題 2：

1.請受託單位針對「限制農地之土地使用非屬特別犧牲」補充相關論述。

2.考量立法院法制局於 114 年 3 月辦理「農地發展權移轉法制化相關問題研究」專題研究報告（初稿）座談會所提資料非屬正式對外文件，僅供內部參考使用，請受託單位調整該資料之引用方式。

3.涉及「民法農育權」、「農業權」及「農業發展權」等內容，非屬現階段本署對外說明重點，請受託單位納入長期完整版之對外說明文件中。

4.有關農業發展地區第 1 類及第 2 類之土地使用管制內容是否需有差異，請提本案工作會議討論。另請受託單位協助就國土計畫法、全國國土計畫及國土計畫土地使用管制規則中涉及農業發展地區第 1 類及第 2 類之劃設及土地使用管制事項彙整成表格，俾比較前開法規及計畫所指導之內容是否具一致性。

（三）議題 3：有關原住民族特定區域計畫相關內容，非屬現階段本署對外

說明重點，請受託單位納入長期完整版之對外說明文件中，或評估納入議題 24 討論。

（四）議題 4：

1.有關本議題之論述重點，建議調整如下：

(1)既有合法使用項目是否得予保障：說明依現行依區域計畫法編定之使用地，其既有得合法從事之使用項目，未來於國土計畫制度下均得繼續從事使用。

(2)變更土地使用的權利是否得予保障：說明現行區域計畫制度下，如擬開發利用，需符合容許使用項目，或申請辦理使用分區及使用地變更編定；未來國土計畫制度下，開發利用仍得透過免經申請、應經申請、使用許可程序，或得由直轄市、縣（市）政府辦理辦理直轄市、縣（市）國土計畫、鄉村地區計畫，檢討調整國土功能分區劃設或土地使用管制情形，其土地開發利用權利不受影響，僅程序有差異。

2.請受託單位將民眾常見的土地使用變更樣態及疑義，以舉例方式補充納入 QA 中，俾外界容易理解，相關案例樣態請洽國土管制科討論。

（五）議題 5 及議題 6：

1.考量議題 5 及議題 6 內容高度相關，建議該 2 議題合併，並提本案工作會議確認。

2.有關「土地使用違規查處及檢舉獎勵內容比較」部分，請受託單位比較區域計畫法及國土計畫法相關規定即可，無需納入農業發展條例相關內容。

3.請受託單位將民眾常見問題，以舉例、搭配圖片說明方式補充納入 QA 中，俾外界容易理解，相關案例樣態請洽國土發展科及國土管制科討論。

（六）議題 7：有關使用許可及應經申請同意使用之申請範圍跨不同直轄市、縣（市）者，其受理機關及審查機制之差異，請國土發展科補充前開制度設計之討論歷程相關資料。

（七）議題 8：有關聯合國海洋空間規劃（MSP）落實於我國海洋空間規劃之具體方式及相關精進策略，請受託單位納入長期完整版之對外說明文件中，並提本案工作會議討論前開我國海洋空間規劃之調整方式，是否納入後續全國國土計畫通盤檢討處理。

（八）議題 9：

1.有關全國國土計畫通盤檢討之「國土永續發展目標」章節，建議章節架構調整如下：

(1)透過「發展現況與課題」、「發展預測」所述之近年國土變化、未來挑戰等內容，據以提出本次通檢緣由及核心處理議題等。

(2)彙整前開核心議題後，建構我國未來願景，該願景內容應簡要且明確。

(3)為達成前開願景，應提出相關策略，以形成本章節之目標內容，且其內容應能回應前開核心議題。

2.有關目標範疇及內容，建議如下：

(1)以國家尺度、跨多部門之策略為主，避免太過針對單一部門政策。

(2)目標層次應均衡，內容較細節且具關聯性的目標可適度整併。

(3)非屬空間規劃層面得落實之目標，可評估納入國土白皮書或其他政策宣示文件中。

陸、散會：下午 12 時 10 分

下午 4 時 20 分

二、第 3 次至第 7 次議題工作小組會議（討論議題 10~21）備忘錄

推動國土計畫重要議題之政策方向、落實策略及後續精進機制委託專業服務案第 3 次至第 7 次議題工作小組會議（討論議題 10~21） 備忘錄

壹、會議時間： 114 年 9 月 8 日（星期一）上午 10 時
114 年 9 月 16 日（星期二）下午 5 時
114 年 9 月 18 日（星期四）上午 10 時
114 年 9 月 25 日（星期四）上午 10 時
114 年 10 月 2 日（星期四）下午 4 時 30 分

貳、會議地點：本組會議室（視訊會議）、本署 105 會議室

參、主持人：蔡科長佾蒼　　紀錄：程韋涵、周芸

肆、出列席人員：

國立成功大學張教授學聖、鄭副教授皓騰、趙教授子元、黃教授偉茹、程韋涵、陳彥達、林瑞文、張力慈、劉俊業、陳祈亘、國立政治大學鄭教授安廷、蔡沛庭、李霽洋、陳奕樵、宋旻、國立臺北大學葉副教授佳宗、張副教授容瑛、何副教授彥陞、長豐工程顧問公司陳總經理玉雯、第三方策略規劃顧問公司石負責人榮豐、本署城鄉發展分署林科長漢彬、張正、柳為郡、李宛儒、高啟翔、段奕安、陳亭瑄、宋育萱、國土計畫組許科長嘉玲、鄭鴻文、謝亞丞、盧禹廷、薛博孺、林妍均、林逸璇、邱華奕、陳俊庭、周芸

伍、結論：

一、有關第 2-2 類議題之處理方式：

（一）就議題研析成果，請受託單位區分為短期應納入後續全國國土計畫通盤檢討之具體內容，以及中、長期對於整體制度精進之調整建議。

（二）就各項議題內容具關連性部分，請受託單位協助綜整各項議題負責老師及業務單位之意見。

（三）後續全國國土計畫通盤檢討內容係以第 1 版國土功能分區圖已公告為原則，就涉及國土功能分區劃設條件部分，建議以已劃設之各國土功

能分區及其分類調整為其他國土功能分區及其分類之條件及準則為研議方向。

二、有關本次會議所提議題 10 至議題 21 之初步研擬內容：

（一）議題 10：

1.就全國國土計畫對於直轄市、縣（市）國土計畫之指導內容，請受託單位補充論述全國國土計畫之指導範疇、直轄市、縣（市）國土計畫得因地制宜之範疇，以及相關章節內容之呈現方式。

2.就前開指導內容，包含「計畫指導原則」、「計畫報核檢附書件之內容及規格、行政程序」、「計畫章節撰寫原則、格式及範例」等，請受託單位補充研議其適當規範方式（例如：納入全國國土計畫章節內容、直轄市、縣（市）國土計畫作業手冊或訂定國土計畫書圖通盤檢討作業要點等）。

（二）議題 11：

1.考量成長管理策略（計畫）涉及空間發展願景之建立、空間結構及環境資源條件之分析，建議與國土空間發展策略（計畫）併同討論。

2.有關成長管理策略（計畫）應強化既有發展地區之聰明成長與聰明收縮策略，以及未來發展地區之定位應為未來空間發展構想而非直接作為新增城鄉發展地區劃設範圍等論述，請受託單位再予加強。

3.為利後續本署研議直轄市、縣（市）政府於各該直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討內容公告實施後 5 年內有新增城鄉發展需求而新增劃設城鄉發展地區第 2 類之 3 之審議原則，請受託單位補充城鄉發展總量檢討原則之更細緻操作建議。

（三）議題 12：

1.建議先以國土計畫主管機關之立場提出宜維護農地管理策略，後續再以此為基礎與農業部討論。

2.就農業發展地區範圍內除農業主管機關權管之農地、農村等相關土地外，亦包含不適宜或尚無需求劃設為城鄉發展地區之土地應暫予維持在該地區，請受託單位協助補充其論述。

3.就農地整體管理機制如何銜接全國國土計畫第五章之國土空間發展策略，請受託單位補充研議其處理方式。

（四）議題 13：

1.就下一版各級國土計畫是否保留未來發展地區機制，請受託單位補充論述未來發展地區之定位及功能，並評估將其納入本案專家學者座談會或機關研商會議之討論議題。

2.有關受託單位所提現行各直轄市、縣（市）政府於尚未依國土計畫法實施管制前，以直轄市、縣（市）國土計畫指認之未來發展地區範圍作為區域計畫體制下土地使用變更或個案開發許可之依據，建議修正非都市土地開發審議作業規範，以避免前開情形，請提本案工作會議討論。

3.考量未來發展地區應無明確界線，請受託單位配合調整其所建議之未來發展地區原則及區位條件相關文字。

4.就城鄉發展分署所提先前相關委辦案研究成果對於未來發展地區劃設條件之調整建議，請該分署協助將相關資料置於本議題之雲端資料夾，供業務單位及受託單位參考。

（五）議題 14：

1.請受託單位補充論述以計畫引導使用之精神下，精進國土功能分區劃設及土地使用指導方式之具體策略，包含國土功能分區是否直接對應土地使用管制、課責機制（如直轄市、縣（市）政府訂定因地制宜國土功能分區劃設條件及土地使用管制規則、劃設城鄉發展地區第 2 類之 3 後未如期開發等）、離島地區特殊性處理方式等。惟就離島地區非屬本議題範疇之課題，納入議題 24「處理跨域議題」研議。

2.就涉及全國國土計畫對於直轄市、縣（市）國土計畫之銜接及指導部分（如新增國土功能分區之分類），建議納入議題 10 處理。

3.就長期對於整體制度精進之調整建議，請受託單位評估研議土地使用管制以容許使用情形表方式辦理之退場機制及其可行性。

4.「國土計畫土地使用管制規則（草案）」內容原則係依照全國國土計

畫所定土地使用指導事項接續研擬，有關討論過程受託單位提醒未符計畫指導之處，請國土管制科協助納入管制規則修正研議。

（六）議題 15：

1.建議以國土計畫主管機關角度確立國土保育標的及應納入國土保育地區之空間範疇，再確認引用哪些環境敏感地區公告範圍圖資。

2.有關都市計畫區範圍是否整併劃設為同一國土功能分區及其分類，可評估屬因應特殊生態價值或特定環境保育目的而擬定之特定區計畫，將整體計畫範圍劃設為國土保育地區第 4 類；屬一般都市計畫區內之保護區，則視保育需求評估劃設為城鄉發展地區第 1 類。

3.建議業務單位先彙整國土空間規劃所需圖資之一致性格式標準，後續提供數位發展部或相關目的事業主管機關，以利建立國家層級之圖資規範。

（七）議題 16：

1.請受託單位協助梳理農業發展地區之分類方式及定性，並就目前全國國土計畫所定農業發展地區各分類之劃設條件提出建議調整方向。

2.考量農業發展地區第 3 類範圍內所涵蓋農地、林地等多元類型土地，請受託單位補充評估前開林地、農地適用相同管制規定之妥適性，以及農業發展地區第 3 類是否需再細分，並將休閒農業區範圍涉及國土保育地區劃設參考指標之處理方式納入研議。

3.有關劃設為農業發展地區第 5 類之都市計畫農業區，如有檢討變更為農業區以外之分區需要時，除國防、重大之公共設施或公用事業外，應先將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區，始得辦理都市計畫分區檢討變更作業，請受託單位補充研議是否需簡化國土功能分區圖檢討變更之相關行政流程與機制。

（八）議題 17：

1.請受託單位就下列土地樣態，補充國土功能分區及其分類劃設條件之具體調整建議：

(1)非都市土地之群聚建築用地（包含原依區域計畫法編定之甲、丙種

建築用地）。

(2)已取得開發許可之城鄉發展地區第 2 類之 3 案件。

(3)各類型之城鄉發展地區第 2 類之 2 案件，包含原依獎勵投資條例或原山坡地開發建築管理辦法同意（或許可）案件、核發開發許可案件（俟區域計畫法停止適用後將不再新增核發開發許可案件）等。

2.有關大型穿越性公共設施（例如鐵路、高速公路等）是否納入國土功能分區及其分類之劃設條件或參考指標，建議受託單位參考實際案例再予評估研議。

3.針對都市計畫範圍內國土功能分區圖檢討變更（例如農業發展地區第 5 類檢討變更為城鄉發展地區第 1 類），本署後續辦理全國國土計畫通盤檢討時，擬納入相關行政流程與機制之簡化方式，請受託單位補充研議前開簡化方式之建議處理方向。

（九）議題 18：

1.請受託單位補充研議有關小面積土地由非可建築用地轉換為可申請或從事建築使用（包含鄉村區單元納入零星土地未來透過計畫可建築利用、國土功能分區檢討變更等）之規劃利得回饋或義務負擔機制，並提出短（未修正國土計畫法前）、中、長期之建議處理方式。

2.本次所提研擬文件內容包含彙整本署 107 年度「國土計畫重要議題－土地使用規劃及開發利得相關義務負擔機制研究」委辦案成果，請受託單位調整其呈現方式或補充說明其非屬本次受託單位研擬之建議策略，以避免誤會。

3.有關「新制優於舊制之處」，請受託單位再釐清修正「新制」及「舊制」對應「區域計畫」、「已公告實施之國土計畫」及「受託單位建議下一版國土計畫」之關係。

（十）議題 19：

1.請受託單位補充論述國土復育促進地區及復育計畫之定位及必要性、國土計畫主管機關與相關目的事業主管機關之立場及權責劃分、國土計畫主管機關是否應主動推動等事項，並研議納入全國國土計畫之範

疇及呈現方式。

2.有關劃定國土復育促進地區及擬定復育計畫，其立法原意並非欲增加相關目的事業主管機關之業務負擔，而係提供多一項工具以利各該機關辦理國土復育相關工作等相關論述，請受託單位再予強化。

（十一）議題 20：

1.有關國土計畫之民眾參與及對外溝通機制，建議區分為教育、日常推廣及法定程序參與等不同面向予以研議，並請受託單位盤點國土計畫法中涉及民眾參與之相關規定後，補充相關論述。

2.就辦理各級國土計畫通盤檢討相關法定程序之民眾參與機制，包含參與方式、程序、對象等，請受託單位補充研議其適當規範方式（例如：納入全國國土計畫章節內容、直轄市、縣（市）國土計畫作業手冊或訂定國土計畫書圖通盤檢討作業要點等）。

（十二）議題 21：

1.請受託單位就下列事項優先補充研議納入全國國土計畫之指導內容，並就相關章節呈現方式提出建議：

(1)鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之定義及目標。

(2)鄉村地區計畫與直轄市、縣（市）國土計畫之分野。

(3)因應第 1 次國土功能分區劃設，農業發展地區第 4 類、城鄉發展地區第 2 類之 1 及第 3 類範圍，非屬依區域計畫法劃定之鄉村區土地，屬非可建築用地者，指導直轄市、縣（市）國土計畫載明相關處理方式。

(4)是否維持優先規劃地區制度或調整其指認原則。

2.請特域規劃科協助滾動提供本署最新之鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫相關政策方向予受託單位參考。

3.就城鄉發展分署會中所提先前相關委辦案研究成果對於鄉村地區整體規劃制度之相關建議，請分署協助將相關資料置於本議題之雲端資料夾，供業務單位及受託單位參考。

陸、散會：114 年 9 月 8 日（星期一）上午 11 時 50 分

114 年 9 月 16 日（星期二）下午 6 時 30 分

114 年 9 月 18 日（星期四）下午 12 時

114 年 9 月 25 日（星期四）下午 12 時

114 年 10 月 2 日（星期四）下午 5 時 50 分

附錄四、專家學者座談會會議紀錄及簽到

一、第 1 場次專家學者座談會

(一)會議紀錄

全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會—第 1 場次

「部門需求導向下之國土永續發展目標調整與計畫引導強化」會議記錄

壹、會議時間：115 年 1 月 13 日（星期二）上午 9 時

貳、會議地點：集思交通部國際會議中心 202 會議室

參、主持人：廖組長文弘、張教授學聖

肆、出席人員：(詳簽到簿)　　紀錄：林瑞文、周芸

伍、結論：

一、本次座談會與會專家學者、機關及公民團體代表所提意見（詳如附件），請規劃團隊納為本案研究參考；並請就其意見逐一研擬回應處理情形，納入後續工作會議報告。

二、本次座談會與會單位所提問題及意見之回應處理情形，經業務單位確認後，將公開於本署網站「國土計畫政策溝通專區」。

陸、臨時動議：無。

柒、散會：中午 12 時

附件、專家學者及與會單位發言意見摘要（按發言順序）

◎國家發展委員會 郭翡玉前副主委

一、現行國土計畫較偏向「土地利用計畫」，尚未達成「空間計畫」之目標。建議國土計畫應具備「引導部門空間發展」及「調和部門空間需求競合」之核心功能，建立明確的國家空間發展願景與架構，使各部門於投入資源及佈局建設時有所依循，以指引國家中長期發展方向。

二、國土計畫應以環境保育為前提，並考量經濟與社會需求，訂定「不可變動之底線標準」，以確保國土保育、保安區位不因開發需求而隨意妥協，且應檢視國土功能分區劃設原則之合理性與必要性。

三、現行國土計畫較著重氣候變遷「調適」(Adaptation) 策略，而面對全球淨零排放趨勢，建議強化氣候變遷「減緩」(Mitigation) 策略，並將我國近期能源政策及淨零排放等目標納入空間規劃中。

四、國土永續發展目標應回應國際趨勢（如淨零排放政策）及社會面向變化（如高齡化、少子化及居住正義等），且應評估人口結構改變對空間需求之影響，以及 AI 科技技術如何改變產業與生活型態，以因應社會轉型。

五、考量民眾與公民團體普遍重視既有權益保障與公平正義問題，該問題對於國土計畫之推動具重大影響，惟本次所提全國國土計畫通盤檢討之 3 大重點並未著重說明，建議再予補強。

六、相較於計畫預算，國土資源更為有限且不可逆，建議各部會應提出各該空間發展策略及計畫（如交通、農業、產業、能源），並透過國土計畫平台與內政部及其他部會協調整合，以提升資源配置效率與政策一致性。

◎內政部國土管理署 陳繼鳴前副署長

一、日本的國土計畫係由內閣層級主導，而我國則係由內政部辦理，跨部會協調難度較高。建議應建立先期溝通機制，並請各部會應定期以政策白皮書形式提出空間發展構想，當各部會有土地使用需求時，應於規劃階段先與國土計畫主管機關及各部門溝通，以減少土地競合及衝突問題。

二、過去許多工業區土地採「賣斷制」，產業轉型後因土地非屬公有而難以再利用，目前科學園區土地係採租賃制，得評估後續閒置土地再利用方式。另針對農地資源，應持續與農業部溝通，並參考國外（如美國、日本）經驗，依農地區位與條件進行科學分類，而非僅為劃設而劃設。

三、建議再予檢視鄉村地區整體規劃、鄉村地區計畫及農村再生計畫之關聯，與其於原住民族地區及偏鄉地區之執行現況，作為後續通盤檢討之參考。

四、過去辦理全國國土計畫所設定之預測基礎已與現況不同，如低生育率、戰略用水問題等，對於未來國土發展具重大影響，須於後續辦理全國國土計畫通盤檢討作業時，與各部會共享相關資訊及數據，並配合修正，以確保國土空間規劃符合實際現況及需求。

五、本次所提國土永續發展目標之部分用詞請再評估酌修，例如「共安」一詞非屬通用詞彙，「共好」目標之「居住正義」、「醫療資源公平」等詞則應回歸目的事業主管機關之專業定義，避免用詞不明確而造成誤會。

◎國立臺灣海洋大學海洋事務及資源管理研究所 邱文彥教授

一、歐盟已通過《自然復育法》，設定於 2030 年前達成復育 20%陸海域之目標，於 2050 年前達成復育所有受損環境之目標，建議因應國際趨勢，將「維護生物多樣性」納入國土永續發展目標中。

二、國土計畫制度推動過程中，常有建設發展需求與國土保育競合而須辦理部會協調之

情形，國土計畫法第 17 條已訂有部門空間發展策略或計畫競合之協調機制，惟實際召開行政院國土計畫審議會時，主持人及各部會出席人員大多非為首長，其協調代表性與決策權限不足，難以有效處理前開競合問題。建議參考環境基本法第 29 條之精神，提升國土計畫協調機制之行政位階，並比照國家永續發展委員會，由行政院院長擔任召集人，以順利推動及完善國土計畫部門協調機制。

三、有關海域與陸域空間管理，建議不應因行政權責而分由不同單位辦理，建議由海洋委員會負責海域空間之實質規劃，並將該規劃結果整合納入至全國國土計畫中，以維持國家整體空間治理政策之一致性。

四、有關國土規劃專業人才之培育，建議將國土計畫相關內容納入國家考試科目，促使學界重視而增加教學內容。

◎國立臺灣大學建築與城鄉研究所 林建元教授

一、我國國土計畫應具有國際觀且能回應國際趨勢變化，近年各國及國際企業所關注問題包含能源、安全、供應鏈及地緣政治等，應納入全國國土計畫中加以研議。

二、我國於 2022 年已進入超高齡社會，惟既有都市計畫及公共設施設計仍多停留於舊時代思維，以醫療設施之設置數量及區位作為解決高齡人口問題之解方，而較少考量如何提升健康高齡者之生活品質，建議未來國土規劃應朝向建構健康之社會生活環境，並檢討土地使用管制規定，以回應高齡者生活需求。

三、考量近年來數位科技與 AI 技術發展，改變了社交、工作及生活形態，惟既有空間存量（如建築、公共設施、都市及鄉村空間配置等）多為依過去舊有使用需求所設計之產物，未來國土規劃應思考如何將新科技價值與新生活模式融入至既有空間存量。

◎內政部國土管理署城鄉發展分署 林秉勳分署長

一、未來發展地區應於開發條件明確下才給予發展空間（如基礎設施到位、產業需求具體等），避免土地炒作情形，並且應以明確成長管理機制來引導城鄉發展地區第 2 類之 3 劃設。另對於各直轄市、縣（市）政府所提之因地制宜國土功能分區劃設需求，應彙整個案情形以逐步形成通案處理模式。

二、目前國土計畫之挑戰在於各部會對於中長期之空間發展需求或設施選址條件不夠明確，建議各部會主動提出各該部門空間發展具體策略，俾國土計畫達成其協調合作及資源整合之功能。

三、全國國土計畫應對於鄉村地區計畫提出更完整之指導原則、示範計畫與補助機制，並清楚界定其定位及功能，以協助直轄市、縣（市）政府落實鄉村地區治理，以及實際回應地方民眾之生活及發展需求。

四、就氣候變遷部分，本部於 107 年公告實施之全國國土計畫較著重於調適策略，為因

應國家淨零排放目標，後續辦理全國國土計畫通盤檢討時應納入減緩策略。

五、有關本次所提之國土永續發展目標，建議如下：

（一）有關面向一之目標 1，將涉及流域治理之目標內容弱化，考量流域為國土規劃之重要空間單元，建議保留該目標，或提出該目標之調整內容及轉進策略。

（二）有關面向一之目標 5，考量國家生態綠網為目前農業部積極推動之重要政策，且經國家永續發展委員會多次討論，建議國土永續發展目標與前開政策內容連結，並釐清國家生態綠網與國土保育地區、國土保育軸帶之空間關聯與功能定位，作為後續規劃與管制參考。

（三）有關面向二之目標 1 及目標 2，支持本次所提國土永續目標內容對應智慧經濟與 AI 產業發展，並建議整合納入數位基礎設施、綠電供應與創新聚落相關內容，惟不應過度強調單一產業，仍須兼顧其他公共設施及建設之發展需求。

（四）有關面向三之目標 2 及目標 3，考量都會區域及特定區域計畫為重要跨域整合治理法定計畫工具，似無法以新目標內容取代。另有關原鄉空間規劃與自主治理，宜先界定規劃與自主之前提要件。

◎國家發展委員會

為落實總統所提「均衡台灣」施政理念，將臺灣劃分為六大區域產業及生活圈，以產業帶動區域發展，並整合供水、供電、居住、教育、醫療、文化、交通旅宿、生活購物及淨零廢棄物等配套措施與基礎建設，加速區域平衡發展。後續辦理全國國土計畫通盤檢討時，應將前開政策內容納入國土永續發展目標，並作為國土空間發展策略之重要參考。

◎農業部

一、建議各部會提出明確之中長期發展需求預測，以避免因政策變動而大幅調整開發區位。

二、建議建立各行政層級之協調機制，如有重大建設（如科學園區）開發需求時，應先由地方政府協調，次由中央部會協商，再由行政院裁決，而非跳過前期協調及協商程序，直接由行政院拍板定案，以避免部分單位（如農業部）缺乏表達意見之機會。

三、目前農業部已核定 15 個直轄市、縣（市）之農地利用綜合規劃計畫，作為農業部門之空間計畫基礎。未來將持續推動鄉鎮層級之農業空間計畫，以銜接國土計畫之鄉村地區計畫。

◎經濟部

一、考量產業用地需求變化快速，小型產業園區或零星土地開發有其必要性，不應一律排斥。

二、支持直轄市、縣（市）政府有新增劃設城鄉發展地區第 2 類之 3 之彈性，並建議於全國國土計畫訂定其明確劃設原則，以因應 5 年內之具體發展需求。另針對 107 年公告實施全國國土計畫所訂定之 3,311 公頃新增產業用地總量，應檢討其合理性，並於全球供應鏈重組背景下重新評估該總量是否足以支持我國產業發展。

三、水利署持續辦理流域綜合治理、臺灣各區水資源經理基本計畫及各項治水計畫，未來亦將持續因應氣候變遷影響及社經環境變化，進行滾動檢討調整，並嘗試以流域為單元整合發展，結合最新災害風險與土地利用規劃資訊，例如每 5 年檢討一次的水資源經理基本計畫，水利署嘗試透過水流域推動小組，整合水、電、產業、生活等內容進行規劃，後續如有具體成果將提供予國土管理署參考。

◎地球公民基金會 黃子芸研究專員

一、支持將「維護生物多樣性」納入國土永續發展目標中，建議可參考 2022 年聯合國生物多樣性大會所通過《昆明—蒙特婁全球生物多樣性框架》之長期目標及行動目標。

二、目前國土管理署另有辦理「建立國土計畫部門空間發展策略執行機制及配套措施」委託專業服務案，就國土計畫部門空間策略內容進行研議，該案曾辦理一場工作坊，與各部會代表討論及指認國土計畫重點關注議題。該案與本案「推動國土計畫重要議題之政策方向、落實策略及後續精進機制」委託專業服務案之關係及差異為何，請國土管理署補充說明。

三、建議後續辦理全國國土計畫通盤檢討時，可評估結合數位孿生技術及智慧國土政策。

四、針對新增產業用地及城鄉發展地區之總量，其訂定過程及相關資料應公開討論且透明，而非僅呈現最終公告數值。

五、依 107 年公告實施之全國國土計畫指導，經劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3 範圍，應於直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時檢視開發情形，如未辦理開發則應依通案劃設條件調整為適當國土功能分區及其分類。前開制度於實際執行時，是否可確保未開發之城鄉發展地區第 2 類之 3 能確實退場並調整為適當國土功能分區極其分類；又針對已通過環境影響評估但長期未完成開發之城鄉發展地區第 2 類之 2 案件，建議訂定明確的檢核標準及退場機制，使其能檢討調整為其他適當國土功能分區及其分類。

六、建議制訂新增城鄉發展地區之開發回饋或補償相關機制，並於審議個案時檢視其回饋或補償措施之合理性，以確保其外部成本內部化。

七、有關直轄市、縣（市）政府於國土功能分區繪製階段所提之農地業發展地區劃設疑義及相關爭議，請農業部及國土管理署補充說明農業發展地區第 1 類及第 2 類差異、具體農業政策方向及相關處理對策。

八、地球公民基金會持續關注農地違章工廠或零星農地變更問題，建議可建立「工業區（群聚地區）內外土地交換」機制，促使農地工廠移至工業區內，以改善農地破碎情形。

九、目前氣候變遷、公正轉型等政策是由行政院層級之各委員會負責，如何將各該委員會所決議之內容空間化，並納入國土規劃中，為國土計畫之重要責任。

◎自然保育與環境資訊基金會 陳瑞賓董事長（書面意見）

一、目前山坡地的農牧用地，因為偏鄉人力不足，有相當多比例已退耕還林，扮演自然保育功能，必要時仍可重啟農作，成為農糧的基石之一，亦有助於因應氣候變遷。目前，已有相當多民眾願意捐出這些土地給公民團體，但是卻受到法規限制而困難重重。請問政府會願意建立什麼樣的機制來協助此事？

二、請問焚化爐、掩埋廠（場）、棄土廠（場）、資收場等公共設施或鄰避設施用地，會如何須先規劃、保留？

◎台灣石虎保育協會 陳祺忠專員（書面意見）

國土計畫一再延宕的原因，主要是地方政府以農民與其他民眾的權益沒有受到照顧，進行反對和抗議，主要是被劃在農業發展地區和國土保育地區的非農業利用行為沒有被保障。目前也沒有看到中央政府持續溝通和處理，那國土計畫真的會上路嗎？

◎觀察家生態顧問有限公司 蕭逸柔副理（書面意見）

經濟部水利署提到「以流域為單元的部分來整合發展」，跟近幾年各河川分署針對不同河川溪流所做的「流域調適計畫」會有勾稽或對應討論嗎？

◎監督施政聯盟 許心欣執行長（書面意見）

一、國土管理署提到國土功能分區不能輕易變更，是否應該有方向性，農發、國保區不能改成城鄉發展區，但未開發的城鄉區可改成農發及國保才對！另未依野生動物重要棲息環境劃設為海洋資源區的特定都計區，應有撥亂反正的調整機制，而非完全不能變更。即往開發方向的變更應禁止，但應鼓勵往農發、國保、海保方向保育國土的變更！

二、既然國土功能分區不能輕易變更，農發一土地可以開發焚化爐嗎？既然農地只能農用，農一就不該也不能變更成焚化爐用地，土地使用分區不合的開發案，環評就不該審查！不該浪費環評委員的時間！而不是稱環評歸環評，環評只審環境影響！開發的前提應是有合乎國土功能分區的土地，而不是環評通過後再進行農地變更！

◎國立臺灣大學建築與城鄉研究所 江紀瑩碩士（書面意見）

臺灣已進入人口負成長的超高齡社會，面對人口縮退，因應國際學界「去成長（Degrowth)」思維，本國之全國國土計畫除了現正推動中的「轉型」，是否應考量結合「集約發展」目標，考慮在窮極各種努力（如地方創生、產業加值與轉型、創造適宜營農環境等）後，仍無力維持聚落生活可支持性時，適度引導「退場」？

(二)簽到簿

推動國土計畫重要議題之政策方向、落實策略及後續精進機制

委託專業服務案

全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會—第 1 場次

「部門需求導向下之國土永續發展目標調整與計畫引導強化」

簽到簿

時　間：115 年 01 月 13 日(二)上午 9:00-12:00

地　點：集思交通部國際會議中心 202 會議室

主持人：國土管理署國土計畫組廖組長文弘　廖文弘

國立成功大學國土研究中心張教授學聖　張學聖

出席單位	職稱	簽到處
內政部國土管理署	吳署長欣修	吳欣修
國家發展委員會	郭前副主委翡玉	郭翡玉
內政部國土管理署	陳前副署長繼鳴	陳繼鳴
國立臺灣海洋大學海洋事務及資源管理研究所	邱教授文彥	邱文彥
國立臺灣大學建築與城鄉研究所	林教授建元	林建元
內政部國土管理署城鄉發展分署	林分署長秉勳	林秉勳

1

出席單位	職稱	簽到處
國家發展委員會	參事	呂學之
	主任	高曉峻
原住民族委員會	廖專員一信	
	原城科長（分地中心）	楊宜芸
國家科學及技術委員會	葉科技研發管理師麟	葉麟
海洋委員會	林科長群皓	林群皓
	郭技正哲瑋	郭哲瑋

出席單位	職稱	簽到處
農業部	林簡任技正永嚴	林永嚴
	鄭專員竹雅	鄭竹雅
經濟部		黃鐘聖
		李榮富 代簽
交通部觀光署	吳科長盈璇	吳盈璇
	翁技正士盧彥安	翁彥安
交通部運輸研究所	洪副研究員瑋鍾	洪瑋鍾
數位發展部 數位產業署	林技正祐仲	林祐仲

出席單位	職稱	簽到處
內政部國土管理署城鄉發展分署	柳副工程司為郡	柳為郡
	郭工程員柏漢	郭柏漢
	林工程員祈穎	林祈穎
	林工程員郁庭	林郁庭
	江駐點人員紀瑩	江紀瑩
		林建林

出席單位	職稱	簽到處
長豐工程顧問股份有限公司	陳總經理玉雯	陳玉雯
國立成功大學都市計劃學系	劉專任助理俊業	
國立臺北大學都市計劃研究所	吳專任助理易津	吳易津
中華民國都市計畫技師公會全國聯合會	屈理事長恩璽	屈恩璽
	章秘書長容甄	章容甄
社團法人台灣石虎保育協會	陳專員祺忠	線上出席
地球公民基金會	黃副執行長靖庭	黃靖庭
	呂議題部主任翊齊	呂翊齊
	黃議題部研究專員子芸	黃子芸
自然保育與環境資訊基金會	陳董事長瑞賓	陳瑞賓
公民監督國會聯盟	張執行長宏林	
環境資訊中心	袁記者慧妍	袁慧妍

出席單位	職稱	簽到處
交通部桃園國際機場公司	劉科長慧琳	線上出席
交通部航港局	何技正孟芙	線上出席
	邱科員瀚興	線上出席
觀察家生態顧問有限公司	蕭副理逸柔	線上出席
	黃計畫專員俊曄	線上出席
國立成功大學都市計劃學系	陸專任研究助理家震	線上出席
	陳專任研究助理祈亘	線上出席
國立政治大學地政學系	宋研究助理旻	線上出席
臺北市立大學城市發展學系	邱專任研究助理靖媛	線上出席
國立台東大學南島文化中心	葉專任助理貞佑	線上出席
工業技術研究院	邱管理師文彥	線上出席
	林副研究員傳高	線上出席
台灣經濟研究院	梁助理研究員雅涵	線上出席
荒野保護協會	黃議題專員嘉瑩	線上出席
	陸專員淑琴	線上出席
台灣蠻野心足生態協會	楊議題研究專員純宜	線上出席
監督施政聯盟	許執行長心欣	線上出席
台南社大環境行動小組	趙助理研究員若庭	線上出席
公民監督國會聯盟	陳政策部主任利益	線上出席

出席單位	職稱	簽到處
內政部國土管理署	廖組長文弘	廖文弘
	朱副組長偉廷	朱偉廷
	蔡科長佾蒼	蔡佾蒼
	鄭專員鴻文	鄭鴻文
	盧幫工程司禹廷	盧禹廷
	薛幫工程司博鴞	薛博鴞
	謝幫工程司亞丞	謝亞丞
	周幫工程司芸	周芸
	陳規劃師彥霖	陳彥霖
	黃規劃師議賢	黃議賢
	吳科員家齊	吳家齊

出席單位	職稱	簽到處
國立成功大學 國土研究中心		
		鄭旺騰
		程章沛
		石雙慧
		連秋到
		張力元
		林瑞文

二、第 2 場次專家學者座談會

(一)會議紀錄

全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會—第 2 場次

「產業轉型趨勢下之成長管理策略與城鄉發展地區劃設條件調整方向」

會議記錄

壹、會議時間：115 年 01 月 29 日（星期四）上午 9 時

貳、會議地點：集思交通部國際會議中心 202 會議室

參、主持人：廖組長文弘、張教授學聖

肆、出席人員：（詳簽到簿）　　紀錄：林瑞文、周芸

伍、結論：

一、本次座談會與會專家學者、機關及公民團體代表所提意見（詳如附件），請規劃團隊納為本案研究參考；並請就其意見逐一研擬回應處理情形，納入後續工作會議報告。

二、本次座談會與會單位所提問題及意見之回應處理情形，經業務單位確認後，將公開於本署網站「國土計畫政策溝通專區」。

陸、臨時動議：無。

柒、散會：中午 12 時

附件、專家學者及與會單位發言意見摘要（按發言順序）

◎新北市政府 邱敬斌秘書長

一、各級國土計畫內容應符合國土計畫法第 1 條所揭示之立法目的，且國土規劃核心為「空間定位」。城鎮發展應呈現城鎮樣貌，鄉村地區則應保有其鄉村特色，避免各縣市盲目追求轉型為工商或科技大縣，致使土地發展趨於同質化。

二、部分地區因承擔國土保育責任而禁止或限制開發（如基隆市山坡地開發限制），國家於整體國土發展中取得開發利得時，應建立相應之補償與回饋機制，以照顧承擔保育責任之地區，落實空間正義。

三、現行全國國土計畫所規範之城鄉發展「總量」過於剛性，易導致各縣市為爭取發展用地而產生競逐現象，忽略既有土地之盤整與活化。後續全國國土計畫通盤檢討如不再訂定城鄉發展總量之剛性數值，各目的事業主管機關於審議時仍應具備

「量」概念，作為內部判斷與審議之基礎。

四、全國國土計畫應明確引導城鄉發展用地之開發優先順序，建議可參考現行全國區域計畫制度，其城鄉發展之優先次序為都市計畫地區之推動都市更新地區及整體開發地區、都市計畫農業區、新訂或擴大都市計畫地區或得申請設施型使用分區變更地區、其他申請設施型使用分區變更地區。

五、實務上產業界於投資評估階段，若土地性質（國土功能分區分類）尚未確定，通常不易投入大量資金進行具體規劃，且於開發案尚未正式形成前，計畫內容亦可能隨時調整。後續未來發展地區如不再作為劃設城鄉發展地區第 2 類之 3 依據，恐導致長期願景與短期執行間產生落差，使產業界對於未來是否得以實質開發產生疑慮。又未來發展地區若僅作為空間規劃構想及願景表述，並未與實質開發行為有法定連結，恐削弱地方政府於中長期空間發展規劃之引導性，並難以說服利害關係人或吸引產業進駐。

六、未來發展地區雖開發期程較長，但因土地取得相對容易、開發障礙較少，其實際開發可行性反而可能高於部分既有發展地區。倘相關法令過於限制其定位，將不利於透過通盤檢討進行彈性調整，以回應實際需求。

七、建議未來發展地區之規劃範疇不僅限於住宅、商業或產業用地，亦可納入具管制或保育性質之地區，以強化整體空間治理之完整性。

八、針對本次座談會所提之新增城鄉發展地區 6 項檢討原則，於具體評估分析方式上仍不夠明確，是否須全數符合或僅需符合其中 1 項原則始得新增，尚待中央提出操作型定義與更明確之指引。

◎桃園市政府都市發展局 江南志局長

一、國土計畫不僅包含「土地利用」，更應納入「空間發展脈絡與架構」。土地利用係支持城市發展架構與願景之手段，但若缺乏明確的空間發展架構，國土功能分區之劃設將流於形式。

二、過往產業發展與公共設施配置並未整體規劃，以龍潭科學園區擴大案為例，科學園區（蛋黃區）之開發多著重於產業用地需求，卻忽略周邊地區（蛋白區）公共設施服務水準之整體配套，導致周邊地區交通壅塞及公共設施不足問題，建議納入各級國土計畫檢討調整，以利地方政府透過規劃工具處理周邊地區公共設施及相關需求建設問題。

三、現行制度下，「都市計畫農業區開發」相較「非都市土地開發」更困難且耗時，此與國土計畫所強調之「集約發展」目標有所背離。應檢討並簡化都市計畫區內之開發審議流程，以引導開發行為優先利用都市計畫區內土地。

四、桃園市有約 4 分之 1 人口居住於非都市土地，且部分產業用地周邊已形成高密度

既有聚落，惟缺乏完善公共設施服務水準。建議全國國土計畫能針對此類非都市土地既有聚落，提出明確開發或投入公共設施資源之指導。

五、「產業用地」不等同於「工業用地」，以龍潭為例，其產業用地需求大多係作為觀光相關產業使用。建議全國國土計畫於界定產業用地類型時，應保留一定彈性，以回應地方特色與多元產業型態。

六、原則上支持未來發展地區不再作為劃設城鄉發展地區第 2 類之 3 依據，惟未來發展地區仍應作為新增城鄉發展地區之區位參考依據，用以擘劃縣市未來 6 年至 20 年之空間發展願景，而非作為立即開發之用地。建議針對位於未來發展地區內外之案件，建立不同審查機制，避免土地開發零星散亂。

七、內政部應儘速發布國土計畫土地使用管制規則，以利地方政府預先因應即將公告實之國土功能分區圖，並進行相關行政與規劃準備作業。

◎國立臺灣大學建築與城鄉研究所 陳良治教授

一、現行全國國土計畫試圖預測至 125 年之產業用地需求，並據以訂定剛性發展總量，於實務上極為困難且不切實際。若將該總量視為不可逾越之紅線，將使各縣市傾向先搶地、畫大餅，忽略實際開發之合理性。原則支持調整現行總量管制方式，不宜死守具高度不確定性之預測數值，而應採更具彈性之檢討與審議原則。

二、產業轉型內涵多元，包含數位轉型、淨零轉型或因地緣政治因素所衍生之安全轉型等，不同轉型目標對土地條件、基礎設施與配套需求不同，建議國土計畫於因應產業用地需求時更重視「質（區位條件）」，而非「量（面積規模）」。例如 AI 產業之硬體製造可能需設置於科學園區，而軟體或服務型產業則多以都市辦公空間為主，未必需要傳統大型工業用地，而過去「先供給、後招商」之規劃模式，常導致土地閒置，未來應針對實際產業動態需求務實規劃。

三、如取消總量管制，對於國土計畫審議委員會審議個案開發之專業判斷、公平性以及抵擋政治壓力之能力將有更高要求，建議仍應建立一套以數據為基礎之審議指標（如財務可行性、公共設施配套能力等），作為審議時之客觀參考，避免審議結果過度仰賴主觀裁量。

四、針對城鄉發展地區第 2 類之 3（新增城鄉發展地區）之劃設，建議建立明確檢核及退場機制，倘開發計畫因外在環境變化或需求消失而未如期推動，應有檢討調整國土功能分區及其分類之機制，以避免國土資源淪為土地投機炒作工具。

五、產業用地之規劃不宜僅由單一部會提出需求，建議國土主管機關應與產業主管機關共同模擬未來可能之產業發展情境，並公開國土利用現況基礎資料，以利學界及專業單位協助分析產業用地實際需求，提升政策規劃與決策品質。

◎國立臺北大學都市計劃研究所 張容瑛副教授

一、國土計畫的核心精神為達成安全、有序、和諧之國土永續發展目標，透過計畫引導空間開發與保育之平衡。惟近期因外界誤解國土功能分區一經劃設則無法再調整，進而決定其是否得開發或限制使用，導致地方政府迫於壓力而新增劃設大量城鄉發展地區，後續推動各級國土計畫不應再僅著重於各類土地之數據規模。

二、成長管理不宜僅控管「量」，更應回歸空間管理本質與發展品質。現行全國國土計畫所訂之 3,311 公頃新增產業用地及 1,000 公頃新增科學工業園區用地，其總量範疇係由目的事業主管機關自行認定且持續變動，導致新增劃設為城鄉發展地區面積遠超預期，使前開剛性總量規定失去原有控管功能。

三、原則支持全國國土計畫不再訂定城鄉發展總量之剛性數據，惟國土計畫主管機關及相關目的事業主管機關於決策及審議時，仍應建立兼顧量與質之裁量標準，並透過跨部會協調溝通及紮實基礎研究，引導全國國土整體發展方向。

四、在目前人口成長停滯且轉為減少之趨勢下，國土規劃不宜再一味追求新增發展用地，而應考量「聰明收縮（Smart Shrinkage）」，著重於既有空間品質提升。並建議各級國土計畫應重視既有發展地區之土地供給容受力分析，優先利用都市計畫範圍內之既有空間進行產業轉型，落實填入式開發（Infill Development）。

五、不同產業類型對其設施設置之核心範圍（蛋黃區）需求條件均有所不同，進而衍生具差異性之周邊配套設施範圍（蛋白區）需求，爰應考量各縣市自身資源條件與空間發展構想，進行蛋黃區及蛋白區之整體規劃，而非採全國單一通案之規劃方式。

六、原則支持未來發展地區應定位為中長期空間發展願景，凸顯國土計畫之未來導向特性。惟若過度限縮未來發展地區之功能，如不再作為劃設城鄉發展地區第 2 類之 3 依據，可能導致後續辦理各級國土計畫通盤檢討作業時，各界在爭取新增劃設城鄉發展地區第 2 類之 3 區位及面積上，產生劇烈角力，甚至可能進而爭取依國土計畫法第 15 條所定之例外事由或該法第 23 條所定之另訂管制規則相關進行開發，挑戰國土計畫穩定性。

◎鼎漢國際工程顧問股份有限公司 吳清如副總經理

一、國土成長管理之初衷應回歸國土計畫法第 1 條規定之立法目的，又考量未來產業發展趨勢具高度不確定性，建議國土計畫主管機關應與各產業主管機關充分討論，共擬未來可能的情境組合，並依該等情境研擬無悔政策，作為檢討國土成長管理目標與策略之重要依據。

二、應釐清各類產業轉型對土地需求增減及區位條件之影響，據以判斷是否新增城鄉

發展地區或再發展既有發展地區，以符合未來產業趨勢及國土整體發展方向。

三、原則同意取消城鄉發展總量之明確數值，惟仍建議建立一套較具客觀性且可預期之關鍵數據指標，作為輔助國土成長管理之工具，或可結合各縣市地理條件、資源屬性及願景目標，建構具地方特色之數據指標，以引導縣市不再競爭爭取最大發展額度，而是聚焦於自身成長方向、速度及品質，回應其國土計畫的願景及目標。

四、建議城鄉發展地區檢討作業可循以下程序進行：

（一）先經討論確認下一期關鍵成長管理數據的共識。

（二）檢視新增城鄉發展地區是否符合本次座談會所提之 6 項檢討原則。

（三）檢核新增城鄉發展地區之核心發展區（蛋黃區）及周邊配套區（蛋白區）的面積規模。

（四）提出中長期之未來發展地區構想。

五、本次座談會所提之新增城鄉發展地區檢討原則、蛋黃區及蛋白區之規模檢核方式，於實務操作上仍不夠明確，建議補充更具體之操作型定義及各項推估標準，避免因價值觀判斷不同，導致實際操作結果有所落差。

六、若將未來發展地區之定位調整為「構想性」願景表述，其於法制上是否仍具實質計畫效果，又未來發展地區如屬獨立於國土功能分區外之重疊分區，是否可能與既有發展地區重疊，以回應聰明收縮理念。

◎經濟部

一、經濟部目前刻正辦理「產業用地政策白皮書 2.0」修訂作業，預計於 115 年 6 月起陸續召開系列研討會，此次修訂重點旨在強化產業主管機關與國土規劃部門間之良性互動，確保產業空間發展策略能有效銜接國土計畫體系。

二、有關 107 年公告實施之全國國土計畫所訂 3,311 公頃新增產業用地需求量，並非劃設為城鄉發展地區即列入計算，而係於實際開發後始列入計算。

三、過去地方政府普遍希望爭取較大之產業用地面積額度，並將其劃設為城鄉發展地區，惟實務上仍需經中央產業主管機關核定始得開發設置產業園區，並非先劃先贏。

四、城鄉發展總量之管制方式，應配合評估實際產業需求及地方執行量能。另針對產業需求推估，不應僅有抽象未來預測，而應結合歷年累積之基礎資料及實質需求情形，例如由地方政府指認產業園區潛力據點，以提高推估之準確性及可行性。

五、有關本次座談會所提之新增城鄉發展地區 6 項檢討原則，建議將既有產業用地擴廠需求及產業用地合法化問題（如未登記工廠輔導合法化）納入考量，以回應產業發展實際需要。

六、針對未來發展地區不再作為調整劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3 之依據，其相關作業細節尚不明確，建議內政部應就「未來發展地區指認方式」及「新增城鄉發展地區第 2 類之 3 審查程序」訂定明確規範。

◎國家科學及技術委員會

一、有關本次座談會所提之國土計畫通盤檢討相關內容，新竹、中部及南部等 3 處科學園區管理局均原則無意見。建議國土管理署後續如召開涉及科學園區議題之會議，除邀請國家科學及技術委員會之外，亦邀請各園區管理局參與會議，俾第一線執行單位提供即時且具實務經驗之專業回應。

二、有關科學園區之設置，不應僅考量該產業之經濟價值，亦應考量整體區域發展。

三、國家科學及技術委員會刻正推動空間永續相關專案，利用數位孿生及多重建模技術，對接國土空間規劃需求，並透過動態預警管理系統，預先分析土地使用行為對環境之可能影響，提升國土規劃之科學依據與韌性；另擬彙整各園區歷史發展脈絡與文化特性，期於新園區開發過程中，兼顧經濟成長與人文資產保存，並作為引導區域整體發展之工具。

◎地球公民基金會 黃子芸研究專員

一、本次座談會所提之成長管理策略及城鄉發展地區劃設方式調整方向，似著重於因應經濟發展及開發建設需求而給予彈性，而忽略國土保育及環境保護問題，對於長期關注相關議題之群體較不公平，建議國土空間發展及成長管理策略應將環境保護納入重點考量。

二、有關城鄉發展總量及用地檢討原則：

（一）可以理解取消城鄉發展總量剛性數值控管方式之用意，係為提升部會合作及規劃彈性，惟取消總量控管機制，相關審議單位應強化其檢核及控管能力，惟目前開發案件之審議品質及相關制度，是否足以承受外部壓力並落實各項檢討原則，尚待釐清。

（二）另針對 107 年公告實施之全國國土計畫所訂 3,311 公頃新增產業用地需求量，於第 1 版直轄市、縣（市）國土計畫審議階段時，為配合產業發展需求而不斷放寬前開總量之計算項目，將科學園區、未登記工廠聚落等項目排除。基於前開審議經驗，後續如何確保本次所提之新增城鄉發展地區 6 項檢討原則，得於審議階段實質發揮效用，請國土管理署補充說明。

（三）城鄉發展總量不應僅仰賴抽象之需求預測，亦應考量地方政府實際執行量能，例如雲林縣政府曾擬劃設大量城鄉發展地區第 2 類之 3，惟因執行量能不足而將部分範圍調整劃設為未來發展地區。

三、經劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3 範圍，應有相關退場機制，若於 5 年內未辦理開發，應於直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時，將該範圍檢討調整為其他適當國土功能分區及其分類；又針對已取得開發許可但長期未完成開發之城鄉發展地區第 2 類之 2 案件，應訂定明確的檢核標準及退場機制，使其能檢討調整為其他適當國土功能分區及其分類，俾土地於被實際開發利用而導致環境遭破壞前，可回復原狀或轉作其他可產生公共效益之使用。

四、有關本次座談會與會者所提涉及部會溝通及協作問題，例如產業發展情境模擬及相關政策規劃，目前國土管理署刻辦理相關委辦案建立部門協作平台及研議相關議題處理策略。建議國土管理署應加強執行中計畫之資訊揭露，使各界可了解各項政策推動進度及相關議題研議情形，避免於各場會議重複討論已處理之問題，而無法有所進展。

◎城市點子工程顧問 林秉慧技師

一、依經濟部針對未登記工廠所訂定之低污染認定基準，係以行業別或製程作為低汙染事業之判斷標準。而本次座談會所討論之產業轉型係針對低汙染產業或 AI 產業，應再予釐清。

二、我國目前已邁入超高齡社會，對於長照、健康養生及生物技術等產業現階段並無明確的土地使用相關法規可引導該類產業用地合法使用，例如經濟部權管之產業園區及國家科學及技術委員會權管之科學園區，其產業類別均有所限制，並無包含前開長照、生物科技相關產業；另依都市計畫法第 27 條第 1 項第 3 款規定，為適應國防或經濟發展之需要時，得辦理都市計畫迅行變更，惟前開長照、生物科技相關產業無法適用前開都市計畫法規定。建議於探討國土計畫之城鄉發展地區相關議題時，應將人的健康及照護需求納入考量，並將其作為產業轉型之類別之一。

◎國立成功大學國土研究中心 陸家震研究助理（書面意見）

一、請教邱秘書長，「城是城、鄉是鄉」之規劃理念確具啟發性，惟若城鎮發展係建立於鄉村地區之發展限制基礎上，應如何取得平衡（如上游劃設水源水質水量保護區限制發展，以供應中下游地區用水，致使上游地區發展受限、人口流失，稅收缺乏，連帶影響公共設施與服務品質）；另應如何跨越縣市進行討論或協商，尚請說明。

◎方土之人有限公司 陳力賢經理（書面意見）

一、請教有關既有鄉村聚落不符合土地使用計畫之問題，未來是否可透過調整後之城2-3劃設原則進行檢討，或應回歸鄉村地區整體規劃機制中加以處理。

◎自然環資基金會 陳瑞賓董事長（書面意見）

一、請問中央目前有何機制或權限，得以要求地方政府配合全國國土計畫之執行。實務上，地方常能提出不同理由反覆圈畫用地，且相關理由亦可能隨定期或因應檢討而變更，以滿足繼續圈畫用地。舉例而言，桃園綠捷G12、G13、G13a站區即歷經三次變更，甚至於公展後，透過增列設施項目，使原本擬脫離區段徵收之土地重新符合用地、徵收條件。對此，中央有何權力或機制得以因應與處理。

二、請教新北市、桃園市出席代表，於彈性需求下，用地需求之另一面，係當需求不復存在時，是否能順利解除需求並返還土地。就您實務經驗，機關相關決策對於彈性解編之意願是極低（傾向另尋名目延續用地需求）、中（視民意代表及各方利害關係人競合）、高（土地所有權人提出異議即予順應）何種？

三、執政與民眾對土地之認知，如同新北市政府邱祕書長所述，存在「有土斯有財」之觀念，此不僅為早期世代之想法，現今社會透過買房、土地而獲利之情形仍相當普遍。既然金錢係影響土地使用決策之重要驅動因素，則相應之經濟手段即為稅賦，包含土地增值、持有稅等；請問於國土計畫架構下，會如何規劃稅賦課題？

◎台灣電力股份有限公司 黃宇賢財產管理師（書面意見）

一、重點恐非為總量管制或比例管制，而在於如何妥適分配開發權，以及其流動與變革。舉例而言，都市計畫土地開發由低使用強度提升至高使用強度時，已有相應回饋機制；非都市土地於開發審議涉及變更分區時，亦有保育區等相關規範。自國土計畫之整體視角而言，各縣市間之開發權分配、流動與賦權，實為值得關注之重要課題，並強調「城」具有價值，「農」亦應具有相對應之價值。

◎交通部運輸研究所 運輸計畫及陸運組（書面意見）

一、成長管理策略調整重點建議

有關簡報P.10未來發展地區之指認原則建議調整項目中提及「經行政院核定之國家重大建設(如國家重大能源、交通及國防)計畫及其必要範圍」，有關必要範圍的定義未來是否有具體的規範及案例，以利個案有一定的原則可依循。

二、產業園區的交通課題

（一）產業園區對於臺灣經濟發展及地方就業具有重要貢獻，惟就業人口高度集中，易衍生大量通勤交通需求。以新竹科學園區為例，從業人數由民國83年約3.3

萬人成長至113年約14.6萬人，其中約95%使用私人運具，且小客車乘載率僅約1.1人，致使尖峰時段周邊道路長期壅塞。近年類似情形亦發生於其他產業園區，顯示若過度依賴私人運具，並僅以道路新闢或拓寬等供給面措施因應，恐誘發更多交通需求。

（二）簡報P.9所提以大眾運輸導向發展（TOD）做為檢討原則項目之一，考量產業園區區位多在外圍，大眾運輸需仰賴公車系統，因此未來園區內的道路系統與區外道路銜接以形成路網，如：以棋盤式設計，未來才有機會開闢直捷的公車系統，另外，搭配通勤交通車、行人自行車友善空間建立、限縮停車空間及落實停車收費制度等手段，方能有效抑制交通需求並減輕整體交通壓力，因此建議新增城鄉發展地區審查時併為考量路網設計及降低私有運具策略之課題。

(二)簽到簿

推動國土計畫重要議題之政策方向、落實策略及後續精進機制

委託專業服務案

全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會—第 2 場次

「產業轉型趨勢下之成長管理策略與城鄉發展地區劃設條件調整方向」

簽到簿

時　間：115 年 01 月 29 日(四)上午 9:00-12:00

地　點：集思交通部國際會議中心 202 會議室

主持人：國土管理署國土計畫組廖組長文弘 廖文弘

國立成功大學國土研究中心張教授學聖 張學聖

出席單位	職稱	簽到處
內政部國土管理署	歐主任秘書正興	歐正興
新北市政府	邱秘書長啟斌	邱啟斌
桃園市政府 都市發展局	江局長南志	江南志
國立臺灣大學 建築與城鄉研究所	陳教授良治	陳良治
國立臺北大學 都市計劃研究所	張副教授容瑛	張容瑛
鼎漢國際工程顧問 股份有限公司	吳副總經理清如	吳清如

1

出席單位	職稱	簽到處
國家科學及技術委員會	葉科技研發管理師麟	葉麟
農業部資源永續利用司	林簡任技正永嚴	林永嚴
	江科員瑞如	江瑞如
經濟部產業園區管理局	黃副組長鐘聖	黃鐘聖
交通部運輸研究所	洪副研究員瑋鍾	洪瑋鍾

出席單位	職稱	簽到處
臺北市政府都市發展局	林股長文彥	林文彥
新北市政府都市發展局	陳總工程司柏君	陳柏君
	廖股長紅雯	廖紅雯
桃園市政府都市發展局	李副總工程司蕙宇	
	林股長建華	林建華
	許副工程司湄羚	許湄羚
宜蘭縣政府建設處	胡技士惠晴	胡惠晴
雲林縣政府城鄉發展處	簡技士彩綸	
臺中市政府地政局	王股長麗雅	王麗雅
	周科員郁軒	周郁軒
花蓮縣政府地政處	丁技佐晨修	丁晨修
連江縣政府	劉科長知新	
	張科員宇涵	張宇涵

出席單位	職稱	簽到處
內政部國土管理署城鄉發展分署	林科長漢彬	林漢彬
	李幫工程司宛儒	李宛儒
長豐工程顧問股份有限公司	陳總經理玉雯	
	張專案經理家維	張家維
行遠國際規劃設計股份有限公司	楊專案經理尚山	
城市點子工程顧問有限公司	林總經理秉慧	林秉慧
李淳一都市計畫技師事務所	李負責人淳一	
柏昇都市計畫技師事務所	江都市計畫技師文勇	
財團法人台灣地理資訊中心	張副研究員惟皓	張惟皓
	羅助理研究員孟馨	羅孟馨
	楊助理研究員孟芸	楊孟芸
國立臺北大學不動產與城鄉環境學系	張碩士研究生郁均	張郁均
臺北醫學大學	李博士生建佑	

出席單位	職稱	簽到處
地球公民基金會	黃議題部研究專員子芸	黃子芸
中華民國不動產建築開發商業同業公會全國聯合會	張副秘書長興邦	
環境資訊中心	袁記者慧妍	
復盛工業	張專案晏碩	張晏碩
桃園地政士公會全國聯合會	鄭[illegible]	
嘉義縣政府	林[illegible]	
自然保育所環境資訊基金	陳[illegible]	
臺北大學不動產與城鄉環境學系博士	周[illegible]	
南投縣政府	吳[illegible]	

出席單位	職稱	簽到處
經濟部 產業發展署 工商輔導中心	陳科長幸宜	線上出席
	張科員孟儒	線上出席
經濟部 產業發展署	李專員承軒	線上出席
經濟部 能源署	黃科長思嘉	線上出席
	陳約聘高級企劃師奕汝	線上出席
經濟部 產業園區管理局	李技正秋蓉	線上出席
經濟部 國營事業管理司	陳科員吟妃	線上出席
經濟部 綜合規劃司	何專員佳怡	線上出席
交通部	劉科員胤良	線上出席
交通部鐵道局	吳科長文娟	線上出席
	謝視察美瑩	線上出席
	白幫工程司宜珊	線上出席
	吳工程員日紅	線上出席

出席單位	職稱	簽到處
交通部鐵道局南部工程分局	曾專業工程助理淑貞	線上出席
臺北市政府都市發展局	郭工程員以潔	線上出席
新北市政府城鄉發展局	巫幫工程司鎧宇	線上出席
	洪工程員琪雅	線上出席
桃園市政府都市發展局	廖正工程司佳姿	線上出席
	陳工程員堯煊	線上出席
	徐業務助理子婷	線上出席
	蘇業務助理玉平	線上出席
新竹縣政府農業處	黃技正怡軒	線上出席
雲林縣政府城鄉發展處	張科長維茹	線上出席
臺中市政府都市發展局	江科長日順	線上出席
	呂股長逸山	線上出席
	曾副工程司傅宜	線上出席

出席單位	職稱	簽到處
	楊工程員宇筑	線上出席
	陳工程員怡萱	線上出席
臺中市政府農業局	鄭科員芬茹	線上出席
彰化縣政府建設處城鄉計畫科	施技士巽元	線上出席
南投縣政府建設處	黃技正舒瑋	線上出席
高雄市政府都市發展局	陳股長盈儒	線上出席
	宋工程員育萱	線上出席
高雄市政府地政局	林技士宜蓉	線上出席
高雄市政府原住民事務委員會	湯組員崇紹	線上出席
澎湖縣政府建設處城鄉發展科	顏技士瑞興	線上出席
	劉技士宏盈	線上出席
台灣世曦工程顧問股份有限公司	朱正工程師弘安	線上出席

出席單位	職稱	簽到處
技佳工程科技股份有限公司	吳專案工程師崢	線上出席
開全工程顧問股份有限公司	鄒副理宛霖	線上出席
方土之人有限公司	陳規劃師力賢	線上出席
財團法人台灣地理資訊中心	鄭研究員曉昀	線上出席
	徐研究員肇尉	線上出席
工業技術研究院綠能所	邱管理師文彥	線上出席
國立成功大學都市計劃學系	陸研究助理家震	線上出席
國立政治大學地政系	蔡研究助理沛庭	線上出席
逢甲大學	張助理教授芸翠	線上出席
國立臺灣大學土木工程學系	謝教授尚賢	線上出席
國立東華大學自然資源與環境學系	江行政助理欣珊	線上出席
台灣經濟研究院	梁助理研究員雅涵	線上出席

出席單位	職稱	簽到處
	賴助理研究員穎璁	線上出席
地球公民基金會	黃副執行長靖庭	線上出席
監督施政聯盟	徐研究員宛鈴	線上出席
台灣中油股份有限公司	陳管理師昱維	線上出席
	趙管理師彩芝	線上出席
	黃管理師鈺捷	線上出席
	陳管理師亭羽	線上出席
	吳管理師沛玟	線上出席
	企劃及行政室	線上出席
	莊財產管理師杰翰	線上出席
	彭財產管理師靖婷	線上出席
	陳財產管理師惠安	線上出席

出席單位	職稱	簽到處
	廖財產管理師家成	線上出席
台灣電力股份有限公司	賴法規課長巍霆	線上出席
	黃主管筱婷	線上出席
台灣糖業股份有限公司	周財產管理師奕愷	線上出席
台灣自來水股份有限公司	朱工程師益廷	線上出席

出席單位	職稱	簽到處
內政部國土管理署	廖組長文弘	廖文弘
	蔡科長佾蒼	蔡佾蒼
	林正工程司妍均	林妍均
	鄭專員鴻文	鄭鴻文
	盧幫工程司禹廷	盧禹廷
	薛幫工程司博孺	薛博孺
	謝幫工程司亞丞	謝亞丞
	周幫工程司芸	周芸
	陳規劃師彥霖	陳彥霖
	黃規劃師議賢	黃議賢

出席單位	職稱	簽到處
國立成功大學 國土研究中心		
		鄭財樑
		朱建安
		張力元
		林瑞文

三、第 3 場次專家學者座談會

(一)會議紀錄

全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會—第 3 場次

「農業永續經營下之農地資源維護策略納入農業發展地區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之方式與時機」

會議記錄

壹、會議時間：115 年 03 月 17 日（星期二）下午 2 時

貳、會議地點：集思交通部國際會議中心 202 會議室

參、主持人：廖組長文弘、張教授學聖

肆、出席人員：(詳簽到簿)　　紀錄：林瑞文、周芸

伍、結論：

一、本次座談會與會專家學者、機關及公民團體代表所提意見（詳如附件），請規劃團隊納為本案研究參考；並請就其意見逐一研擬回應處理情形，納入後續工作會議報告。

二、本次座談會與會單位所提問題及意見之回應處理情形，經業務單位確認後，將公開於本署網站「國土計畫政策溝通專區」。

陸、臨時動議：無。

柒、散會：下午 5 時

附件、專家學者及與會單位發言意見摘要（按發言順序）

◎國立臺灣大學農業經濟學系 林國慶名譽教授

一、應落實檢討自 105 年國土計畫法公告施行以來之國土利用實質變化，且國土計畫制度應銜接現行區域計畫制度下之非都市土地使用管制，以避免制度大幅變動而產生衝突。另應追蹤鄉村地區整體規劃之推動進度，並釐清其規劃成果之實際效益，以及對於國土功能分區劃設及土地使用管制之影響。

二、有關目前全國國土計畫所定之農地總量，係以非常時期（如國家被封鎖、農產品輸入受阻）維持生存之農地資源需求量進行推估，與農業部基於平常時期利用既有農業資源所訂定我國 2020 年糧食自給率目標達 40%之農地資源需求量不同，應釐清後續全國國土計畫對於確保糧食安全所需農地總量之定義。另應建立韌性社會概念，各政府部門須了解農地維護對於糧食安全及鄉村永續發展之重要性。

三、近年來我國農地因民眾對於變更為建地使用之預期心理，加上農地享有免徵遺產稅、贈與稅及土地增值稅等優惠影響，使農地成為避稅工具及投資炒作標的，導致農地價格高漲；又目前農地開發回饋及補償機制尚未健全，難以平衡土地開發對於農地維護及生態環境之影響。建議可參考德國對於農地管理相關措施，德國政府在重大建設開發案件之規劃階段，即進行土地交易監控，防止價格哄抬，並預先以合理的價格收購土地，以避免民間炒作農地價格。另建議未來可建立開發範圍涉及農地時，開發者應回饋或購買一定比例面積之土地，建立生態或野生動物保護區，作為生態補償之方式。

四、劃設為城鄉發展地區之土地價值將有所提升，而劃設為農業發展地區之土地使用則有所限制，針對該類因國土功能分區檢討調整而產生之權益落差情形，不應僅由農業部負責處理，各部會及國土計畫制度亦應配合提出對策。建議由農業發展地區調整劃設為城鄉發展地區之土地，即使尚未開發，也應檢討其稅賦減免優惠，課徵相關稅賦，並將所得經費用於投入農業發展地區之農政資源，以平衡其權益。

◎逢甲大學都市計畫與空間資訊學系 劉曜華副教授

一、農業部前於 2011 年召開全國糧食安全會議，並設定我國糧食自給率於 2020 年達 40%之目標，考量糧食安全之重要性，建議政府可參考科學園區設置機制，建立國家糧食園區，透過土地徵用確保農地農用，且農政單位應與農民建立夥伴關係，共同投入農業生產及加工，以避免將農地維持農用視為地主之特別犧牲。

二、107 年公告實施之全國國土計畫主要係將現行區域計畫法之非都市土地使用制度銜接及轉換至未來國土計畫制度，而未實際進行空間規劃，而空間規劃係透過土地使用分區劃分落實土地使用管制，並取得公共設施用地，以達增加公共利益之價值及目標。後續辦理全國國土計畫通盤檢討作業時，內政部及農業部應合作處理農地維護及管理議題，並確認該議題是否回歸地方自治，抑或是引進地主個人意願。

三、107 年公告實施之全國國土計畫僅訂定全國宜維護農地總量為 74 至 81 萬公頃，而未訂定各縣市分配量，又宜維護農地總量對於農業發展地區之劃設並無直接指導性，目前各縣市擬劃設之農業發展地區面積總計約 114 萬公頃，其中包含尚未有發展計畫之土地，進而引發農業發展地區第 1 類及第 2 類之劃設爭議。建議後續辦理全國國土計畫通盤檢討作業時，核實檢討全國可耕作農地，作為宜維護農地總量之下限。

四、針對農業發展地區之劃設，建議直轄市、縣（市）政府辦理各該國土計畫及國土功能分區通盤檢討作業時，應核實檢討農地之地主耕作意願，據以劃設農業發展地區第 1 類，作為綠色補貼及優惠稅制之主要對象，並納入農地利用整體規劃；農業發展地區第 2 類、第 3 類及第 4 類則納入鄉村地區計畫。並建議刪除農業發展地區第 5 類（都市計畫農業區），將其回歸城鄉發展地區範疇。另針對農業發展地區各分類之公共設施設置需求，建議透過新增國土功能分區之分類（例如農業發展地區第 4 類之

1)，取得公共設施用地。

五、按前開農業發展地區劃設之調整建議，可將農地分為不轉用及可轉用 2 類。屬不轉用者，建議由農業部主責，強化農業生產價值；屬可轉用者，建議由內政部主責，並適用本次座談會所提農地轉用之迴避、減輕及補償原則。

六、現行許多農地因地籍分割造成狹小、破碎而不利於耕作，如屬農政單位認定應長期維護之農地，建議農業部協同內政部、財政部等相關單位，將稅賦、地籍不得分割等相關措施納入全國國土計畫予以指導，引導農地合理使用及轉用，並應正視及處理現行農地工廠違規使用問題，以達國土計畫促進資源與產業合理配置之目標。

◎國立臺北大學都市計劃研究所 葉佳宗副教授

一、是否訂定宜維護農地總量之重點在於國家及各政府部門對於國土資源的態度，各部門均應珍惜、謹慎且有效率使用土地。建議先釐清訂定宜維護農地總量及劃設農業發展地區之目的，係為更積極維護農地資源，還是為減少農地轉用限制，使產業與城鄉發展更具彈性。如為積極維護農地資源，則應盡力保護每一處農地，無需訂定宜維護農地總量；如為減少農地轉用限制，則可訂定宜維護農地總量之下限，其餘農地均可轉用。另應反思城鄉發展地區是否也需考量人口發展、氣候變遷影響、資源利用、土地容受力等情形，訂定其總量上限。

二、我國為經濟導向國家，農業占全國 GDP 之比例不到 1.5%，且農民高齡化、勞動力不足，農業主管機關於開發壓力下極為弱勢，幾乎無法遏止土地開發案件轉用農地。農業部應轉型為土地保育與維護機關，若轉用農地之開發案件確實具備足夠之開發價值、量能及經費，且程序合法及合理，農業主管機關得同意該農地轉用，並建立回饋機制，將所得經費及資源用於維護其餘農地；若開發計畫尚不明確（如僅圈地或多年未開發），則應有相關機制避免農地隨意轉用。針對未被轉用之農地，應由農業主管機關妥善管理，提供適當對地補貼及生態照顧，使農地能維持實際農業生產及生態保護功能。

三、有關農業發展地區及城鄉發展地區之劃設，應考量供需平衡，過度供給產業或城鄉發展用地可能導致地主透過土地貸款後，因賣不出土地而欠款，反而不利於增加土地價值，並對於農村發展、農民及鄉村年輕人之權益造成負面影響。

四、支持私有農地課稅，維持農業使用者可課徵較少稅額，轉用農地者則應課徵更多稅額，且已調整劃設為城鄉發展地區但尚未實際開發之土地亦應課徵農地轉用之稅額，以避免稅制不公平導致土地炒作等問題。

五、有關農業發展地區之劃設方式，農業發展地區第 1 類及第 2 類均為農業部認屬宜維護且避免轉用之農地，其中農業發展地區第 1 類又屬較為優良之農地，惟目前農業部尚無法明確提出應劃設為農業發展地區第 1 類之區位、範圍及相關配套措施，爰

建議就願意繼續從事農業生產使用且得長期投入豐富農政資源之範圍，核實劃設農業發展地區第 1 類，而無需劃設大量農業發展地區第 1 類，以區分其與農業發展地區第 2 類之差異性。針對農業發展地區第 5 類，建議不予劃設，以引導未來土地開發優先使用鄰近既有發展地區之都市計畫農業區，而避免轉用非都市土地之大片優良農地。

◎國立政治大學地政學系 林郁芳兼任助理教授

一、宜維護農地未必需採總量管制，如無訂定總量，可參考德國之空間規劃原則，將聚落、道路及關鍵基礎設施所需土地之外的所有開放空間納入保護，以維護自然資源、文化景觀、鄉村旅遊及農林業生產。該類納入保護之土地如有轉變功能之需求，應於開發過程中明確計算生態系統服務及群落生境（Biotope）價值，以確認開發行為對於當地生態價值及功能所產生之衝擊得予實際補償。

二、有關宜維護農地之管理，重點在於了解環境基本特性，而非單純計算其總量數據。如實際維持農用之農地大部分屬生產力較低之山坡地，而非生產力較高之平原農地，即使農地總量之數據達標，糧食自給率反而可能降低。

三、有關農業發展地區之劃設，建議應再檢討調整其劃設條件，俾劃設結果能符合土地環境資源特性，並清楚掌握應長期維護之農地區位。以農業發展地區第 5 類（都市計畫農業區）為例，有部分縣市政府於辦理農地利用綜合規劃時，發現部分都市計畫農業區具備優良生產環境及資源，惟因考量未來土地開發需求及彈性，在將國土功能分區圖提報內政部審議時，未將其劃設為農業發展地區第 5 類。

四、基於擔任農地利用綜合規劃計畫之總顧問經驗，目前參與該計畫之 15 個直轄市、縣（市）已劃設 66.8 萬公頃之優質農業生產區，該區域為實際進行農業生產、具高產值及產量，且投入農政資源之農地，後續全國國土計畫如維持農地總量之控管機制，可參考該數值。

五、有關本次座談會所提之農地轉用原則，建議應先進行衝擊評估，計算土地轉用後對農業生產、生態系統服務及農地多元價值所造成之衝擊，才能決定是否採迴避、減輕或補償措施。另就目前有辦理生態補償之開發計畫，大多僅針對稀有物種進行保護，忽略整體生態功能及系統性維護，以致補償措施未能真正發揮其效果，建議後續農地轉用之補償機制應考量農業整體環境永續利用情形。

六、即使劃設為同一類之農業發展地區，不同地區之農地型態均有所不同（例如位於臺東縣池上鄉的有機田、東北角的梯田等），其所提供之生態功能及農業生產價值亦不相同。建議應循證治理，透過科學分析與系統性規劃確認土地之功能、價值、是否得以轉用及其對應之補償方式，期待未來國土計畫相關機制能由傳統零淨損失（No Net Loss, NNL）的生態補償方法，邁向國際關注之淨正向影響（Net Positive Impact,

NPI)，透過多元價值投入，使被減損之農地及生態能轉型提供新功能。

◎農業部資源永續利用司 林永嚴簡任技正

一、107 年公告實施之全國國土計畫所訂全國農地總量面積為 74 至 81 萬公頃，係以國外農產品輸入受阻時，國內應維持供糧食安全所需之最小耕地面積；又按 110 年公告實施之各直轄市、縣(市)國土計畫所劃設國土功能分區示意圖，以農業發展地區第 1 類至第 3 類之農牧用地、養殖用地及第 5 類之都市計畫農業區計算宜維護農地面積(倘有不足，再評估納入國土保育地區第 1 類及第 2 類之農牧用地、養殖用地)，總計約 80.8 萬公頃，符合前開全國農地總量面積。

二、針對後續全國國土計畫之宜維護農地管理策略，農業部認為仍應訂定宜維護農地總量之明確數值，作為管制目標，以避免因個案變更及地方財政需求，導致農地大量流失及規模縮減。就已投入農政資源之核心優良農地，應精準盤點並嚴格保護，其餘暫時休耕或未從事農業使用之潛在供農業使用土地，則保留未來農業多元發展彈性。另農業部預計於今年完成「農地政策白皮書」，屆時將納入最新農地總量推估數值，作為未來政策指導基準。

三、為因應全國國土計畫通盤檢討，落實農業部門空間發展計畫，農業部刻正推動農地相關重點計畫及法規調適，說明如下：

（一）農業部門空間發展策略：配合全國國土計畫通盤檢討作業，檢討調整農業發展地區劃設條件及農產業空間發展策略。就目前初步研議方向，農業發展地區第 1 類及第 2 類均屬適合農業經營生產之土地，其餘不利於耕作之農地，則可劃設為農業發展地區其他分類或視情形劃設為城鄉發展地區，並將保留縣市政府彈性劃設之空間。

（二）縣市層級農地利用綜合規劃計畫：農業部已核定 15 個直轄市、縣（市）農地利用綜合規劃計畫，後續將協調各產業農業施政資源布建，建立農地利用綜合規劃計畫通盤檢討作業機制。

（三）鄉鎮層級農地利用綜合規劃計畫：擴大推動鄉鎮農地利用綜合規劃，對接國土計畫之鄉村地區計畫。鄉村地區計畫涵蓋居住生活及公共設施等多元空間需求，農地利用綜合規劃計畫則著重於農產業發展與農地資源利用，建議後續農業部及內政部應協調合作，共享農產業資訊及空間圖資，並建立前開 2 項計畫之對接機制，納入相關作業須知中。

（四）農地法規調適：配合國土計畫制度，研議修正「農業發展條例」及「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」相關規定，並將「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」之法律位階提升至法規命令層級（農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業辦法)。

四、有關農地變更之回饋機制，農業部已訂定「農業主管機關同意農業用地變更使用審

查作業要點」、「農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法」，規範農地變更如何回饋及該回饋如何應用於農業發展及農地維護。

五、有關農地轉用之減輕或補償機制，農業部建議應依循國土計畫法之精神，以計畫引導土地合理使用；遵循「減輕優先原則」，即先迴避、再減輕，最後才考慮補償（如現地補償、異地補償或生態補償）。另針對農地轉用之減輕及個案審查機制，將納入前開農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業辦法之擬定作業予以研議。

◎地球公民基金會 黃子芸研究專員

一、如後續全國國土計畫不再訂定宜維護農地總量數值，將缺乏判斷農地轉用區位及範圍合理性之參考標準，以致難以透過審議程序把關個案開發及計畫變更案件，又整體國土審議與治理機制是否能支持此調整方向，應再釐清。

二、按農業部所提之政策方向，未來農業部仍有訂定宜維護農地總量之需求，並將於相關政策文件中公告該總量數值。改制前農業委員會前於 2012 年至 2016 年間辦理農地資源盤查及制定農地資源分級分類系統，該系統將農地依不同強度之保護及利用邏輯分為 4 類，其中，第 3 種農業用地定義為具有糧食生產功能，但生產環境受外在因素干擾，在不違反糧食安全與農業生產環境之前提下，得允許其彈性使用及農地轉用。前開第 3 種農業用地並未對接至目前全國國土計畫所定之農業發展地區劃設條件，如不再將宜維護農地總量納入全國國土計畫，該農地分類方式是否有助於農地維護管理策略及農業發展地區劃設之檢討調整，請再納入研議。

三、目前外界對於國土計畫之主要爭議為農業發展地區第 1 類及第 2 類之劃設涉及地主權益情形，農業部於本次座談會提到，農業發展地區第 1 類及第 2 類均屬適合農業經營生產之土地，建議後續評估檢討調整該 2 類農業發展地區之定義或劃設條件、土地使用管理方式等，以解決前開爭議。

◎經濟部

一、針對本次座談會農業部所提之宜維護農地總量及相關管理措施調整方向，後續於產業園區增設及開發時，經濟部產業園區管理局將依循農業部所訂相關規定辦理審查事宜，且持續與相關部會溝通合作。

◎桃園市政府

一、隨著農業技術持續改良及進步，農業生產模式日益多元及科技化，桃園市已有許多立體化且高效率之農地使用型態，建議農業部後續訂定宜維護農地總量時，可評估不僅以平面面積估算，並與各直轄市、縣（市）政府溝通討論可彈性調整之空間。

二、對於維護優良農地，桃園市政府除持續提供水源及確保及環境不受工業使用擴張影響外，亦引導都市計畫農業區具更彈性及多元化之利用；另桃園市政府刻辦理觀光

產業與遊憩發展之整體規劃委辦案，相關規劃成果將納入後續桃園市國土計畫通盤檢討，如經評估有另訂土地使用管制規則之需求，將會納入鄉村地區計畫內做更細緻、周延之研議及規劃。

三、目前桃園市之農地規劃及使用議題，包含有部分優質農地因水源供給不穩定而需透過規劃與工程手段串聯各類水路及灌溉排水系統，以及復興區知名水蜜桃產業涉及山坡地超限利用問題，均將納入後續桃園市國土計畫通盤檢討中予以研議處理。

◎自然保育與環境資訊基金會 陳瑞賓董事長（書面意見）

一、南投焚化爐預定地，有 7.5 公頃土地屬於「特定農業區」。中央認為焚化爐之規劃屬地方權限，未提交提案至中央時，中央「無法」表達意見；而地方則認為該項決策權在地方，若中央不同意，為何國產署會同意撥用該特定農業區土地給地方使用？此現象顯示於程序上存在一定程度之矛盾。請問是否有更好之協調與確認機制來解決此類問題？

◎夆彧資訊管理顧問有限公司 連敏芳專案負責人（書面意見）

一、總量／宜維護應視為全國性課題：

（一）各縣市環境條件不同，農地是否有機會以碳權類比，使其權利於縣市間流通，進而推動農地集中化？

（二）面對氣候變遷與新型農業，設施、立體、智慧農業等雖有納入政策，但並未與農地(及總量)等相互操作。

（三）是否有必要將土地使用之週期納入考量？（有農地轉用之補償，有無變回農地之誘因？）

◎監督施政聯盟 徐宛鈴研究員（書面意見）

一、支持訂出農地總量，惟農業部是否可以以國家糧食安全為主要目標，定期研究並檢討農地總量？此外，不應僅以「總量」作為守護農地之手段。農地應視為未來千萬世代之資產，不應短視地耗盡。

二、支持農業部訂出農地轉用之迴避、減輕、補償機制，但若無法於此程序落實資訊公開(如農業用地變更使用說明書)及公民參與，則應至少於各級國審會中落實。農業部能否於農地轉用程序中落實資訊公開並開放監督？國土署能否督促地方國審會落實會議資訊公開並加強公民參與。

◎高雄市政府（書面意見）

一、有關農業發展地區第一、二類之劃設方式，目前農業發展地區第一類劃設條件設定為「具優良農業生產環境，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，符合投資重大

農業改良設施之地區、供農業使用之特專區、農業經營專區、農產專業區、集團產區、養殖漁業生產區、政府依地方農業發展需要劃設等條件之一，且滿足面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上者」。實際劃設時，操作單元會因劃設母數選擇不同而有不同的繪製結果，產生相鄰兩筆農地卻分別劃設為農業發展地區第一類或第二類情形，卻難向民眾解釋說明此劃設差異原因。另也因按面積比例劃設，產生農地實際利用現況與劃設結果不相符情形，如包夾於大面農地內之已受開發污染之農地劃設為農業發展地區第一類，但實際農作且有灌排水之農地卻劃為農業發展地區第二類。爰此，倘內政部與農業部在農地資源利用之管理方式，對於農業發展地區第一類與第二類設定不同之農地利用管理及農政資源挹注原則，建議管制較嚴、主要農政資源投入地區之農業發展地區第一類，宜由農業主管機關明確告知必須長期維護之農地及已投入農政資源需持續維持農業利用之農地，依此指認範圍劃設為農業發展地區第一類；其餘非位於山坡地範圍之農地，則指認劃設為農業發展地區第二類。

二、有關明確的農地轉用原則及審查機制，現階段非都市土地農地資源，目前雖訂有農業用地變更使用審查規範，然實務上常見申請人選用大片生產中農地內之零星農地或毗鄰農地，經農業主管機關同意變更做為非農業使用，造成農地穿孔及破碎化情形。為利土地適地適用及降低農地轉用之外部性，避免過度嚴格之農地轉用限制，兼顧農地資源維護及農業用地條件與未來土地轉用機會，建議由農業主管機關提供各類型農地得轉用之適用條件、得轉用用途、轉用規模、附帶條件等原則及農地變更利用之審查原則，以供後續國土利用管理參考依循。

◎匿名提問（書面意見）

一、關於農地總量管制是否應納入全國國土計畫指導，考量不同區域之農地生產效益差異及其對糧食生產之影響程度不同，且地方發展需求亦各異，請問是否可綜合上開因素，考量採取較彈性之管理方式？

二、針對農地轉用原則與配套機制，有關「迴避」原則（優先避免使用農業發展地區之土地）之優先順序，是否可重新評估，將土壤鹽化類型之不利耕作因子、交通要道兩側易受污染物影響之範圍、未具糧食生產效益之低度利用農地（如台糖土地），以及缺乏灌排系統及農業改良設施且非屬重大農業建設區域，自最優先「迴避」序列中移除？

(二)簽到簿

推動國土計畫重要議題之政策方向、落實策略及後續精進機制

委託專業服務案

全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會—第 3 場次

「農業永續經營下之農地資源維護策略納入農業發展地區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之方式與時機」

簽到簿

時　間：115 年 03 月 17 日(二)下午 14:00-17:00

地　點：集思交通部國際會議中心 202 會議室

主持人：國土管理署國土計畫組廖組長文弘　廖文弘

國立成功大學國土研究中心張教授學聖　張學聖

出席單位	姓名及職稱	簽到處
國立臺灣大學農業經濟學系	林教授國慶	林國慶
逢甲大學都市計畫與空間資訊學系	劉副教授曜華	劉曜華
國立臺北大學都市計劃研究所	葉副教授佳宗	葉佳宗
國立政治大學地政學系	林兼任助理教授郁芳	林郁芳
農業部資源永續利用司	林簡任技正永嚴	林永嚴

1

出席單位	姓名及職稱	簽到處
國家科學及技術委員會		
經濟部產業園區管理局	黃簡任技正顯琇	黃顯琇
經濟部能源署	顏副組長為緒	顏為緒
	林彥彬	林彥彬
農業部資源永續利用司	鄭專員竹雅	鄭竹雅

出席單位	姓名及職稱	簽到處
內政部國土管理署城鄉發展分署	柳副工程司為郡	
	林工程員祈穎	
新北市政府城鄉發展局	巫幫工程司鎧宇	
桃園市政府都市發展局	湯科長靜文	
	陳工程員堯煊	線上出席
工業技術研究院綠能與環境研究所	李副理沛馨	
工業技術研究院綠能所	邱管理師文彥	
柏昇都市計畫技師事務所	江都市計畫技師文勇	
財團法人台灣地理資訊中心	徐副處長肇尉	
台灣經濟研究院	梁助理研究員雅涵	

出席單位	姓名及職稱	簽到處
地球公民基金會	黃副執行長靖庭	黃靖庭
	黃議題部研究專員子芸	黃子芸
嘉義縣政府	林沂揮	
中華民國農會	林組長	
綠色和平國際組織	吳明令	吳明令

出席單位	姓名及職稱	簽到處
內政部國土管理署	文幫工程司廷琳	線上出席
經濟部能源署	黃科長思嘉	線上出席
	陳約聘高級企劃師奕汝	線上出席
經濟部綜合規劃司	何專員佳怡	線上出席
經濟部國營司	科員	線上出席
臺北市政府都市發展局	連幫工程司惟瑤	線上出席
桃園市政府都市發展局	許副工程司湄羚	線上出席
	吳工程員長軒	線上出席
	林專員建華	線上出席
	蘇業務助理玉平	線上出席

出席單位	姓名及職稱	簽到處
桃園市政府農業局	劉股長百蟬	線上出席
宜蘭縣政府農業處	方技士馨婕	線上出席
	連約聘人員芳潔	線上出席
新竹市政府產業發展處	盧技正俊廷	線上出席
	盧技士郁臻	線上出席
新竹縣政府農業處	黃技正怡軒	線上出席
雲林縣政府農業處	蕭技正素媚	線上出席
臺中市政府都市發展局	吳股長俊煒	線上出席
	羅幫工程司聖願	線上出席
臺中市政府地政局	王股長麗雅	線上出席

出席單位	姓名及職稱	簽到處
臺中市政府地政局	周科員郁軒	線上出席
臺中市政府農業局	陳股長穎宜	線上出席
彰化縣政府建設處	施技士巽元	線上出席
	邱技佐碧禛	線上出席
彰化縣政府農業處	蔡翔鈞	線上出席
南投縣政府農業處	王許辦事員裕農	線上出席
高雄市政府地政局	林技士宜蓉	線上出席
高雄市政府農業局	林約僱人員蘭欣	線上出席
臺東縣政府農業處	許技士迪川	線上出席
開全工程顧問股份有限公司	王總經理嘉明	線上出席

出席單位	姓名及職稱	簽到處
納克斯空間資訊股份有限公司	陳總經理毓蓉	線上出席
	汪專案經理由均	線上出席
城市點子工程顧問有限公司	林總經理秉慧	線上出席
夆彧資訊管理顧問有限公司	連專案負責人敏芳	線上出席
	黃助理研究員佑黠	線上出席
國立成功大學都市計劃學系	陳助理教授秉立	線上出席
國立臺北大學都市計劃研究所	吳計畫助理易津	線上出席
財團法人工業技術研究院	陳研究員聖夫	線上出席
財團法人台灣地理資訊中心	鄭研究員曉昀	線上出席
	張副研究員惟皓	線上出席

出席單位	姓名及職稱	簽到處
	羅助理研究員孟馨	線上出席
財團法人自然保育與環境資訊基金會	鍾組長豐駿	線上出席
野薑花公民協會	陳常務理事雪梨	線上出席
監督施政聯盟	徐研究員宛鈴	線上出席
台灣糖業股份有限公司	管理師	線上出席
台灣中油股份有限公司	管理師	線上出席
台灣電力股份有限公司	管理師	線上出席
台灣糖業股份有限公司	管理師	線上出席
台灣自來水股份有限公司	管理師	線上出席
一般民眾	陸淑琴	線上出席

出席單位	姓名及職稱	簽到處
內政部國土管理署	蔡科長佾蒼	
	盧幫工程司禹廷	
	薛幫工程司博孺	
	謝幫工程司亞丞	
	周幫工程司芸	
	陳規劃師彥霖	
	黃規劃師議賢	
	郭規劃師婕瑩	

出席單位	姓名及職稱	簽到處
國立成功大學 國土研究中心		郭財勝
		程韋池
		藍方昇
		張力蕊
		林瑞文

四、第 4 場次專家學者座談會

(一)會議紀錄

全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會—第 4 場次

「氣候變遷影響下之國土風險治理策略與國土保育地區劃設及管理方式」

會議記錄

壹、會議時間：115 年 4 月 29 日（星期三）下午 2 時

貳、會議地點：集思交通部國際會議中心 201 會議室

參、主持人：廖組長文弘、張教授學聖

肆、出席人員：(詳簽到簿)　　紀錄：徐茂鈞、周芸

伍、結論：

一、本次座談會與會專家學者、機關及公民團體代表所提意見（詳如附件），請規劃團隊納為本案研究參考；並請就其意見逐一研擬回應處理情形，納入後續工作會議報告。

二、本次座談會與會單位所提問題及意見之回應處理情形，經業務單位確認後，將公開於本署網站「國土計畫政策溝通專區」。

陸、臨時動議：無。

柒、散會：下午 5 時

附件、專家學者及與會單位發言意見摘要（按發言順序）

◎內政部國土管理署 陳繼鳴前副署長

一、行政院經濟建設委員會（現為國家發展委員會）於民國 77 年、78 年時辦理了 2 項有關環境敏感地區劃設之先驅計畫，後續內政部營建署（現為內政部國土管理署）於辦理區域計畫第 1 次通盤檢討時，將環境敏感地區概念納入區域計畫制度中，當時將環境敏感地區分為生態敏感地區、自然及文化景觀資源敏感地區、優良農地、地表水源維護敏感地區、地下水補注區、災害敏感地區、海岸地區等 7 類。其中地下水補注區可供水資源抽出、補助之永續循環利用，為十分重要之環境敏感地區，又前開 7 類環境敏感地區已涵蓋國土保育之整體架構，建議國土保育地區之劃設可參考該 7 類環境敏感地區之機能及範圍。

二、又當時於辦理區域計畫第 1 次通盤檢討時，將環境敏感地區範圍轉換為「限制發展地區」，係基於銜接行政管理需要，各環境敏感地區之劃設及管理應由各該目的事業

主管機關依相關法令規定辦理，建議後續應加強與各目的事業主管機關之溝通協作。

三、環境敏感地區之劃設原則上可因應氣候變遷之減緩與調適作為，就「減緩」部分，加強維護資源、生態類型的環境敏感地區（如森林）可協助提升自然碳匯，建議針對持續劃設為環境敏感地區之土地，給予適當優惠及獎勵措施；就「調適」部分，涉及國土防災、避災，可對應至災害敏感類型環境敏感地區之劃設，針對循都市計畫法或國土計畫法使用許可程序辦理之開發案件，建議相關法令可延續查詢環境敏感地區之制度，並強化訂定及審查防災相關配套措施之相關規定。

四、考量都市計畫屬國土計畫的一環，將都市計畫範圍內涉及國土保育、農業發展之土地劃設為城鄉發展地區以外之國土功能分區，實屬可行；又依國土計畫法規定，都市計畫範圍仍依都市計畫法及其相關法規實施管制，爰可與都市計畫主管機關討論取得共識後，再評估是否調整國土功能分區及其分類劃設方式。

五、有關另訂土地使用管制規則，如係因應地方特殊環境條件而訂定因地制宜管制規定予以保護、保育者，值得鼓勵；如係屬相同保護、保育標的或範圍者，應審慎評估是否得由直轄市、縣（市）政府另訂管制規定，以避免一國兩制之情形。

六、過去於推動國土計畫法、濕地保育法、海岸管理法等國土三法時，考量山、河、海之生態環境及物種棲地具高度關連性，應將其串聯形成一個完整生態體系，期望未來可透過國土計畫持續強化相關機制，以達成前開國土保育及永續利用之終極目標。

七、在推動國土風險治理過程中，常因風險資訊本身具有不確定性，加上涉及民眾財產權益、地方發展期待及避免社會恐慌等因素，導致相關資訊無法完全公開流通。建議後續可透過誘導方式，例如於審查使用許可案件時，針對提出因應氣候變遷相關措施者提供適當獎勵，或藉由辦理鄉村地區計畫，檢討調整高風險或脆弱地區之公共設施或土地利用情形，並加強資訊揭露及社會溝通，逐步強化未來世代對於災害風險的認知及接受度。

八、長期以來，行政部門均各別依其權管法令規定有各自的作為，後續國土計畫應積極扮演跨部會協作之治理平台，提出關鍵議題供各部會討論，並提至國土計畫審議會協調確認，進而訂定相關行政規定，以整合各部會的資源及政策，並銜接不同法定計畫及法令規範之管理機制。

◎國立成功大學水利及海洋工程學系 王筱雯教授

一、有關氣候變遷之減緩與調適策略，主要係為因應氣候變遷所帶來之風險，該風險的定義方式將影響環境敏感地區對於風險治理的角色。以水利工程及經濟部水利署製作淹水潛勢圖的角度來看，係以物理性危害發生之機率及後果來定義風險；又評估風險時應關注一個地區、系統或對象暴露於危害事件下之脆弱度。

二、為有效因應氣候變遷之風險，有必要強化環境敏感地區之功能，又風險具有變動性，

建議應跳脫禁止開發、嚴格管制環境敏感地區之靜態管理思維，將環境敏感地區作為可因應動態風險，並積極運用相對應調適策略的場所。以西南沿海的海岸濕地為例，該濕地除了為重要生態廊道之外，亦可向陸地延伸，作為抵禦海平面上升、颱風降雨淹水的緩衝地帶及重要物種生態棲地退避的範圍，使生態系統成為可提升調適能力、降低風險的自然解方。

三、以氣候變遷調適之長期目標來看，建議制訂相關法定工具，將前開環境敏感地區及其延伸範圍劃設為另一種新的分區及訂定相關管制規則，以落實其調適策略。另可參考國外的滾動地役權制度，在風險達到一定臨界值或狀況時，限制某些土地使用及開發行為，並透過補助、租稅等方式，獎勵被限制開發或轉用之地區。

四、風險評估除考量危害度、脆弱度及暴露度，也應納入風險的變動性，以利制定可有效因應災害之處理方式，避免反向提升災害風險。以近期花蓮縣光復地區所發生之馬太鞍溪洪患為例，過去馬太鞍溪的河道擺盪範圍係遵循沖積扇河川之自然游移規律，但後來興建的防洪堤防限縮了河道擺盪範圍，又鄰近人口稠密聚落之南堤防護標準較低、鄰近無人居住耕地之北堤防護標準較高，導致本次堰塞湖溢流時，加劇光復聚落的淹水災情；目前水利單位擬將防洪堤線後退，以落實還地於河的概念。考量已經受災地區仍持續面臨災害風險，應積極運用風險分級之分析工具，研議處理對策，並評估將相關策略及規範納入國土計畫通盤檢討中，以因應氣候變遷及國土風險治理。

◎臺北市立大學城市發展學系暨研究所 吳杰穎教授

一、按本次座談會的討論議題，係透過環境敏感地區整合管理及國土保育地區劃設因應氣候變遷調適及國土風險治理，惟前開方式可能無法完全處理氣候變遷所帶來的國土風險問題，建議以更宏觀的角度擴充討論議題的範疇。

二、目前國土保育地區之劃設，主要係參考各目的事業主管機關所公告之環境敏感地區範圍，惟各環境敏感地區圖資之更新頻率及精度不一，且尚未有完善介接及整合機制，導致各部會所掌握之資訊及圖資內容有所落差，影響圖資運用之正確性。另應釐清國土保育相關名詞之定義及內容，例如災害潛勢圖資大多係模擬分析的成果，應審慎評估以該圖資劃設國土功能分區並實施土地使用管制之妥適性；以及國土復育促進地區經復育完成後，如該土地又能夠進行開發利用，可能違反國土保育之目標及精神。

三、現行國土保育地區之劃設及管理方式，高度依賴靜態圖資的使用及土地使用管制規則的訂定，該方式僅能進行現況治理，無法應氣候變遷之動態風險。建議後續針對國土風險治理相關議題的討論，不應僅聚焦於土地使用管制，而應強化跨領域、跨機構的整合性治理方式及其他多元工具，例如水利單位辦理逕流分擔與出流管制計畫，應與都市計畫結合，於規劃公共設施用地時配置適當滯洪、減洪相關設施，以提

升整體滯洪效率，並解決水利單位於個案開發辦理逕流分擔計畫難以找到適當土地設置相關設施之困境。

四、有關「災前重建」概念，當時 921 大地震發生後，曾將其與美國洛杉磯地震之重建工作進行比較，發現洛杉磯政府於地震發生前曾辦理共識營，討論如果地震發生應如何應對及進行重建，爰地震發生後，洛杉磯政府可立即投入重建工作，而我國則係於地震發生後才開始研議相關策略，且災後通常無法理性討論，以至於影響整體重建工作之時程及品質。針對高風險地區，例如位於山區的原住民族部落，建議辦理災前重建整備計畫，並結合各級國土計畫及鄉村地區計畫，於災前先與部落居民溝通討論搬遷、重建等相關策略、取得共識，以提升災後重建工作之效率及減少災後決策及執行過程之衝突。

◎農業部林業及自然保育署 黃鏡諺副組長

一、有關國土保育地區之劃設，本次座談會提出將由現行以環境敏感地區範圍界定之劃設條件，調整為以「功能性導向」為主之描述方式，未來得依國土保育之實際功能調整國土功能分區，惟就行政管制層面來看，以環境敏感地區範圍劃設國土保育地區，除可對接環境敏感地區之法令及區位外，直轄市、縣（市）政府在檢討調整國土功能分區時亦有明確依據。考量前開調整方向有利有弊，建議後續再與各目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府溝通討論。

二、若以功能性導向之描述方式作為國土保育地區劃設條件，可能導致各界解釋方式不同而產生劃設疑義，以森林為例，目前國土保育地區第 1 類之劃設參考指標包含國有林事業區內之自然保護區及國土保安區，其中涵蓋人工林，惟本次座談會所提調整方向為「原始或接近自然原始狀態之森林範圍」，後續直轄市、縣（市）政府於實際檢討調整國土功能分區時將前開人工林範圍劃出國土保育地區第 1 類，而與目的事業主管機關及其權管法令所欲保護、保育的範圍有所不符。

三、另有關都市計畫地區內之保安林，依目前全國國土計畫所定之國土功能分區劃設條件，前開保安林範圍若非屬保護或保育相關分區或用地，則無法劃設為國土保育地區第 4 類，而被劃設為城鄉發展地區第 1 類，雖該範圍仍應依相關目的事業法令規定管制，但民眾可能誤解城鄉發展地區第 1 類即可進行聚落發展及開發利用。後續如調整為功能性導向之描述方式作為國土保育地區劃設條件，可能得以將前開保安林範圍劃設為國土保育地區第 4 類，進而強化保安林之維護管理。

四、農業部林業及自然保育署持續推動「森川里海」里山倡議，並積極將自然解方融入各項業務中，建議後續可納入國土計畫制度中，將特殊的森川里海區域劃設為特定的國土功能分區，並導入韌性、調適措施及自然解方，形成上位指導原則，作為各部門制定及執行國土風險治理相關策略之依據及指引。

◎國立政治大學地政學系 林郁芳兼任助理教授

一、參考聯合國政府間氣候變化專門委員會（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）所提出之氣候變遷情境，對應全球升溫及極端氣候衝擊等 2 大核心議題，為降低暴露量及強化體質脆弱度，建議國土空間治理手段不應侷限於國土功能分區之劃設，而應善用國土復育促進地區之劃定及復育計畫之擬訂等工具，協助目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府指認災害風險較高之地區。

二、另參考國際「災前重建」概念，在災害實際發生前運用歷史災情與氣候推估資料，預測未來發生災害區位及情境，藉以提前消滅致災因素。目前國家科學及技術委員會、內政部消防署等單位已有產製部分氣候變遷風險推估資料，建議後續國土空間治理應整合相關科學研究成果及軟體工程，並配合硬體建設之調整，跨部門協同處理氣候變遷所帶來之災害問題。

三、有關國土保育地區之劃設及管理方式，考量部分環境敏感地區並非全面禁止開發利用，在不影響保護、保育標的及環境機能的情形下，可從事適當的土地使用或行為，如未來調整為以功能性導向來劃設國土保育地區，則可依各項環境敏感地區之實際保護或利用情形，決定是否納入國土保育地區第 1 類範圍，並透過不同的治理及管理模式，彰顯該土地的多元功能，而不必全部劃設為國土保育地區第 1 類並嚴格限制土地使用，亦能減少民眾對於持有土地被劃入國土保育地區第 1 類而認為自身財產權益受到損失之衝突，進而兼顧生態保育、風險治理及實際發展需求。

◎環境部（書面意見）

一、現行國土計畫若以環境敏感地區作為國土保育地區劃設的主要參考指標，在靜態風險管理上具有一定基礎，然而面對氣候變遷的動態性與複合性衝擊，此一機制似顯不足。環境敏感地區的劃設多依賴歷史資料，難以反映氣候變遷下風險的空間位移與強度增加，亦缺乏對土地可承受開發強度上限的明確界定。

二、是否可考慮引入環境承載力（自然環境容受力）概念作為國土功能分區劃設的補充性科學依據，從「消極避開敏感地區」轉型為「積極管理國土承受能力」。具體而言，應整合生態承載力、災害承載力與氣候韌性容量三個面向，並結合 IPCC 氣候變遷情境，評估未來洪氾範圍擴張、坡地崩塌潛勢變化及海岸線退縮等風險增量，據以調整功能分區範圍與土地使用指導事項。

三、在引入環境承載力概念的同時，亦應納入開發承載力的思維，亦即在評估國土功能分區時，不僅需界定哪些土地應予保護，更應科學化地評估各分區土地在氣候變遷情境下可容許的開發強度上限，包含不透水面積比例、人口密度容量、基礎設施負荷閾值等指標，作為城鄉發展地區與農業發展地區劃設及土地使用指導的依據。

四、以現行環境敏感地區已納入規範之地下水補注源區為例，面對氣候變遷情境下降雨

型態改變與旱災頻率增加，應以開發承載力為基礎，重新檢視現行保護強度是否足夠，進一步明確規範不透水面積比例上限及植被覆蓋率下限，並依氣候變遷情境動態調整保護範圍，以確保地下水資源的永續補注能力，有效因應氣候變遷下的旱災風險。如此方能在保育與發展之間取得動態平衡，真正落實國土永續利用的目標。

五、鑒於氣候變遷情境與風險評估結果將隨科學知識累積而持續更新，是否應建立定期滾動檢討機制，配合每五年一次的國土計畫通盤檢討，定期重新評估各分區環境承載力與開發承載力現況，並依最新氣候變遷推估資料適時調整功能分區範圍及土地使用指導事項，以確保國土功能分區始終能真實反映當前與未來的國土風險，實現動態且具前瞻性的國土風險治理目標。

六、因地制宜調整國土功能分區：因前項全國國土計畫係得（非應）參考相關環境敏感地區（如飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內地區）劃設為國土保育地區第 1 類，爰應增訂縣市政府「因地制宜劃設原則」相關機制，縣市政府可因地制宜適時調整國土功能分區。例如嘉義縣政府於 113 年 9 月 11 日報內政部之國土功能分區繪製說明書，透過其「因地制宜劃設原則」，針對「其它公有森林區」、「飲用水保護區」內之宜農用地，由原國保 1 調整為農業發展地區第三類（農發 3）。可避免民眾擔心劃設為國保 1，土地發展受限，而要求既有飲用水水源水質保護區變更（縮編），影響水源水質保護；如此，亦可進一步回應民情及維持飲用水水源水質保護區之完整性。

七、最後提醒各直轄市及縣（市）政府，在配置土地使用分區時，應參酌噪音管制法第 7 條及噪音管制區劃定作業準則，對於各類管制區不得跨類相鄰（如第四類噪音管制區不得直接相鄰第一類或第二類噪音管制區、第三類噪音管制區不得直接相鄰第一類噪音管制區）之精神，考量相鄰土地使用妥善規劃緩衝區，以維護民眾環境安寧。

◎農業部農村發展及水土保持署（書面意見）

一、依山坡地土地可利用限度分類標準第 4 條規定，加強保育地：屬沖蝕極嚴重、崩塌、地滑、脆弱母岩裸露之土地。其查定方法即有考慮地質脆弱及坡地災害風險等因素。

二、依本次議程得劃設為國土保育地區第 2 類（簡稱國保 2）之條件，有關 107 年劃設條件，1.(4)山坡地辦理土地可利用限度分類，查定為加強保育地之地區，其與 1.(2)高山丘陵易因地質脆弱鬆軟或坡向特殊，致重力承載不足並產生坡度災害之地區，其判斷方法與適用對象具有高度重疊性。爰此，建議刪除查定為加強保育地之地區得劃設為國土 2 之條件，以避免重複規範。

三、另 1.(4)山坡地經辦理土地可利用限度分類，查定為加強保育地之地區。(107 年劃設條件)，調整為 1.(4)屬坡地超限利用或地質敏感地區。(本次建議調整方向）一節。因「坡地超限利用」係屬違規利用行為，其具有可改正性，經改善及回復後即不

再構成超限利用，爰此，建議刪除「屬坡地超限利用或」之文字。

◎經濟部水利署

一、有關以環境敏感地區範圍作為國土保育地區劃設參考指標是否足以因應氣候變遷之問題，依據氣候變遷因應法之規定，國家因應氣候變遷行動綱領至少每 4 年檢討一次，另依環境敏感地區之相關目的事業法令規定，應定期更新及檢討調整環境敏感地區範圍，以回應氣候變遷風險之不確定性。

二、環境敏感地區之區位範圍，係依據相關目的事業法令規定，進行一系列之評估、研究、調查及模擬，並邀集專家學者進行現勘、審查後，始得公告環境敏感地區範圍，其程序嚴謹。如後續調整為以功能性導向來劃設國土保育地區，直轄市、縣（市）政府應如何認定國土保育地區劃設範圍，又目的事業主管機關如何評估劃設範圍之妥適性，建議內政部國土管理署應提出相關機制以利各機關有所依循。

三、位屬環境敏感地區範圍內之土地，不論劃設為何種國土功能分區，應符合相關目的事業法令之使用或管制規定。考量直轄市、縣（市）政府可能期望縮小國土保育地區劃設範圍，針對未劃入國土保育地區範圍之環境敏感地區土地，後續是否得由各直轄市、縣（市）政府另訂土地使用管制規定，或應訂定一致性規範，建議再審慎評估。

◎地球公民基金會 黃子芸研究專員

一、以民間環境保護團體的角度而言，未來國土保育地區若改以功能導向方式進行劃設，雖可因應地方環境特性而彈性調整國土保育地區劃設範圍，以因地制宜處理氣候變遷調適或保育相關事項，惟可能賦予直轄市、縣（市）政府過多的彈性調整空間，建議相關審議單位應強化其檢核、把關能力，並訂定明確的原則作為審議之參考依據。另依過去相關參與經驗，各目的事業主管機關依法定期檢討及更新環境敏感地區範圍及圖資之速度普遍緩慢，倘國土保育地區劃設範圍與環境敏感地區公告範圍脫鉤，可能導致目的事業主管機關更加怠惰，進而增加國土計畫主管機關所需承擔的責任，期望各目的事業主管機關能夠更積極辦理環境敏感地區範圍檢討及圖資更新之業務。

二、有鑑於氣候變遷因應法係於 112 年由溫室氣體減量及管理法修正而來，後續全國國土計畫通盤檢討應依循該法所訂定的基礎框架進行相關調查及調整相關內容。又環境部業依氣候變遷因應法規定，訂定氣候變遷風險評估作業準則，建議後續應以該作業準則作為跨部會討論氣候變遷風險之共同核心基礎，進而研議後續減緩及調適策略，以避免因風險界定範疇不一致而導致政策聚焦困難。

三、依據現行國家「氣候變遷調適行動計畫」所擬定之七大領域中，雖已包含「土地利用領域」之調適方案，惟按目前環境部政策方向，不支持提出跨領域方案，導致其他領

域之調適作為無法處理涉及土地制度及空間治理問題。考量國土計畫為跨部門協作及整合的平台，應扮演更積極且重要之角色，建議透過土地利用領域，收整其他部會需藉由土地利用之管理及規劃才能落實之調適方案，並適當納入國土計畫之相關指導原則中。

◎環境資訊中心 袁慧妍記者

一、未來國土保育地區若改以功能導向方式進行劃設，民眾、目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府對於該功能之定義可能有所不同，後續如何有效溝通其劃設範圍，又如何確保直轄市、縣（市）政府於劃設國土保育地區時得更加嚴格，而非一昧放寬限制。

◎國立成功大學都市計劃學系 王騰德碩士生（書面意見）

一、治理尺度與制度整合

（一）全國國土計畫通盤檢討，是否仍停留在各縣市分別檢討的架構，而缺乏全國尺度的跨域治理視角？

（二）中央與地方、國土計畫與部門政策之間，是否已建立有效的協調與整合機制？

（三）當重大建設、產業政策、交通投資與保育政策彼此衝突時，現行制度是否有明確的整合與裁量原則？

（四）全國國土計畫是否真正扮演上位空間治理平台，而不只是各部門發展需求的彙整文件？

二、跨縣市影響與遠距耦合

（一）不同縣市之間的人口、產業、資本、交通與政策投資流動，是否已對國土空間產生跨區域重組效果？

（二）通盤檢討是否應正式面對「哪些地區輸出需求、哪些地區承受壓力、哪些地區承受外溢影響」的問題？

（三）現行制度是否過度強調行政區內部管理，而忽略跨縣市壓力傳導與外部性？

（四）國土計畫中的跨域議題，是否應從單純空間配置，提升為流動、回饋與外部影響的治理問題？

三、產業、重大建設與空間發展

（一）重大建設與產業擴張，是否持續主導國土空間重組，而現行成長管理工具仍不足以引導其落地區位？

（二）新增產業用地、科技園區、交通節點與城鄉發展需求地區，是否已對周邊與外圍

地區形成空間壓力？

（三）現行制度是否有能力辨識重大建設的直接效應、間接效應與跨域外溢效應？

（四）在「發展」與「保育」之間，國土計畫是否有更清楚的空間優先順序與替代方案原則？

四、人口、住宅與城鄉發展

（一）人口集聚、住宅需求與都會擴張，是否正在透過交通與區域發展網絡改變土地使用分布？

（二）全國國土計畫在引導住宅、就業與公共設施配置時，是否足以回應都會區外溢與區域失衡問題？

（三）既有發展地區優先原則，是否真的落實到住商用地配置與城鄉發展決策中？

（四）通盤檢討是否應更重視空間公平，而不只是發展效率？

五、農地、糧食與土地資源

（一）農地總量維護目標，是否足以回應當前農地破碎化、功能弱化與開發壓力上升的問題？

（二）糧食生產農地、都會邊緣農業帶與交通建設沿線農地，是否正承受不對等的開發壓力？

（三）農地保護制度是否應從總量控管，進一步走向分級保護、功能保護與完整性保護？

（四）通盤檢討是否應把農地問題視為跨縣市發展壓力傳導的結果，而非單一地方管理失靈？

六、海岸、海域、流域與氣候調適

（一）海岸開發、海域利用、再生能源與港灣發展，是否已超出單一地方政府可處理的範圍？

（二）流域治理、水資源調度與集水區管理，是否應在通盤檢討中被視為跨區域外溢系統，而非地方性設施問題？

（三）當沿海地帶、流域與山林保育區承受外部發展壓力時，現行國土計畫是否有足夠的補償、管制與協調工具？

（四）面對氣候變遷與複合型風險，通盤檢討是否應把調適治理提升到更核心的位置？

七、原住民族土地與空間正義

（一）原住民族土地與部落空間，在全國國土空間重組過程中，是否被當成承受外部壓力的區域？

（二）現行制度是否真正尊重原住民族土地治理權，而不只是把部落空間列為保護或限制開發區？

（三）通盤檢討是否應更明確處理國家發展、保育政策與原住民族土地權利之間的制度張力？

八、資料、方法與決策工具

（一）全國國土計畫通盤檢討，是否仍然偏向文本敘述，而缺乏可驗證、可比較、可預測的分析工具？

（二）現行制度是否有能力把跨縣市流動、政策關聯與空間壓力轉換為可操作的 GIS 與模擬變數？

（三）在重大政策調整前，是否應要求進行情境模擬，以比較不同政策路徑下的空間影響？

（四）若缺乏土地使用變遷模擬、熱區辨識與政策情境分析，通盤檢討是否容易停留在宣示性原則？

◎臺中市政府（書面意見）

一、查內政部國審會審竣國土計畫第三階段「臺中市國土功能分區繪製說明書（草案，附件 4)」，有關本市國 4 劃設條件為「考量本市水源（庫）特定區與風景特定區內之都市計畫區相關保護、保育與用地範圍，符合國 1 劃設條件，因分佈零散細碎且涵蓋分區面積比例不一，倘全區劃分為國 4 有違土地適宜性分析之原意，研訂規模達 1 公頃以上、零星不劃設為國 4。」。

二、上開繪製說明書草案已排除零星土地，且部分特定區計畫雖係因應特殊生態價值或特定環境保育目的而擬定，惟其都市計畫區內除保護區、農業區外，尚包含住宅區、工業區、商業區等其他使用分區，並非整體計畫範圍均符合國 1 劃設條件。考量各使用分區之土地機能與管制目的尚有差異，建請仍依都市計畫實際分區及土地使用性質，分別檢討劃設適當之國土功能分區，較符土地適宜性分析原則及地方實務需求。

◎高雄市政府（書面意見）

一、有關國土保育地區劃設及管理方式之調整方向，國 1、國 2 之劃設條件係由原環境敏感地區範圍做為劃設參考指標，調整為描述其功能，然描述環境敏感地區功能，因國土功能分區劃設需對應至各宗土地，國 1、國 2 仍需具體指認劃設範圍，僅有功能描述恐無法提供指認國 1、國 2 劃設界線使用。為利各地方政府實際劃設，仍建議提供各環境敏感地區劃設功能之範圍界線指認原則，或提供國 1、國 2 之劃設建議範圍，再由各地方政府評估環境敏感地區實質環境及劃設目的與功能進行範圍調整。

(二)簽到簿

推動國土計畫重要議題之政策方向、落實策略及後續精進機制
委託專業服務案

全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會—第 4 場次
「氣候變遷影響下之國土風險治理策略與國土保育地區劃設及管理方式」
簽到簿

時　間：115 年 04 月 29 日(三)下午 14:00-17:00

地　點：集思交通部國際會議中心 201 會議室

主持人：國土管理署國土計畫組廖組長文弘 廖文弘

國立成功大學國土研究中心張教授學聖 張學聖

出席單位	姓名及職稱	簽到處
內政部國土管理署	朱副署長慶倫	朱慶倫
	陳前副署長繼鳴	陳繼鳴
國立成功大學水利及海洋工程學系	王教授筱雯	王筱雯
臺北市立大學城市發展學系暨研究所	吳教授杰穎	吳杰穎
農業部林業及自然保育署	黃副組長鏡諺	黃鏡諺
國立政治大學地政學系	林兼任助理教授郁芳	林郁芳

1

出席單位	姓名及職稱	簽到處
環境部	尹代理科長心婕	
經濟部水利署	黃科長振聖	
	武正工程司為瑤	
農業部 農村發展及水土保持署		
農業部 林業及自然保育署	李科長鴻德	
農業部 資源永續利用司	巫科長宣毅	
	鄭專員竹雅	

出席單位	姓名及職稱	簽到處
內政部國家公園署	尹科長基鍇	
	呂技正欣潔	
內政部國土管理署城鄉發展分署	李幫工程司宛儒	
	陳幫工程司亭瑄	
經濟部地質調查及礦業管理中心	林技士樞衡	
教育部	張科員家維	
新北市政府城鄉發展局	巫幫工程司鎧宇	
	紀暫僱人員思寧	
雲林縣政府城鄉發展處	簡技士彩綸	
花蓮縣政府建設處	彭技士子浩	

出席單位	姓名及職稱	簽到處
地球公民基金會	黃副執行長靖庭	
	呂議題部主任翊齊	
	黃議題部研究專員子芸	
政大國土服務團	洪　俊　傑	
	鄭　家　雯	
	李　眉　軒	
嘉義縣政府	技士	
環境資訊中心	記者	
台灣環境保護聯盟	學術發展部	

出席單位	姓名及職稱	簽到處
內政部國土管理署 城鄉發展分署	張助理工程員容瑜	線上出席
農業部 農村發展及水土保持署	馮正工程司偉新	線上出席
經濟部 國營司	陳視察玟伶	線上出席
經濟部 水利署	周副工程司湘儀	線上出席
	曾工程員冠穎	線上出席
經濟部 綜合規劃司	何專員佳怡	線上出席
經濟部 國營事業管理司	陳科員吟妃	線上出席
桃園市政府 都市發展局	楊工程員舜元	線上出席
	陳工程員堯煊	線上出席
	蘇業務助理玉平	線上出席
	徐業務助理子婷	線上出席

出席單位	姓名及職稱	簽到處
新竹縣政府農業處	黃技正怡軒	線上出席
新竹縣政府產業發展處城鄉發展科	盧技士姮安	線上出席
宜蘭縣政府建設處	楊技士天宏	線上出席
	胡技士惠晴	線上出席
苗栗縣政府工商發展處	管技佐佩茹	線上出席
臺中市政府水利局	許科長銘元	線上出席
臺中市政府都市發展局	吳股長俊煒	線上出席
	羅幫工程司聖願	線上出席
臺中市政府農業局	陳股長穎宜	線上出席
臺中市政府地政局	周科員郁軒	線上出席
	沈科員彤芬	線上出席
	周約用人員慶安	線上出席

出席單位	姓名及職稱	簽到處
臺中市政府 文化局文化研究科	張約聘人員妙如	線上出席
臺南市政府 都市發展局	黃工程員怡斐	線上出席
高雄市政府 都市發展局	陳股長盈儒	線上出席
高雄市政府 地政局	林技士宜蓉	線上出席
高雄市政府 原住民事務委員會	湯組員崇紹	線上出席
高雄市政府 農業局	蘇約僱人員漢霖	線上出席
開全工程 顧問股份有限公司	王總經理嘉明	線上出席
城市點子 工程顧問有限公司	林技師秉慧	線上出席
中興工程 顧問股份有限公司	鄭規劃師嘉慧	線上出席
友義工程 顧問有限公司	鄭承辦妍	線上出席
	林規劃師立娟	線上出席

出席單位	姓名及職稱	簽到處
鄧倩如都市計畫技師事務所	鄧技師倩如	線上出席
立嶼都市計畫技師事務所	郭技師倩如	線上出席
國立成功大學都市計劃學系	王碩士生騰德	線上出席
一般民眾	黃俊祺	線上出席

出席單位	姓名及職稱	簽到處
內政部國土管理署	廖組長文弘	廖文弘
	朱副組長偉廷	朱偉廷
	蔡科長佾蒼	蔡佾蒼
	鄭專員鴻文	鄭鴻文
	謝幫工程司亞丞	謝亞丞
	周幫工程司芸	周芸
	盧幫工程司禹廷	盧禹廷
	陳規劃師彥霖	陳彥霖
	黃規劃師議賢	黃議賢
	郭規劃師婕瑩	郭婕瑩

出席單位	姓名及職稱	簽到處
國立成功大學 國土研究中心		郭時修
		程毓淇
		許茂剛
		林瑞欠
		張力宗

五、第 5 場次專家學者座談會

(一)會議紀錄

全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會—第 5 場次

「地方規劃自主權強化下之鄉村地區計畫政策方向納入全國國土計畫通盤檢討處理方式」

會議記錄

壹、會議時間：115 年 5 月 12 日（星期二）下午 2 時

貳、會議地點：集思台大會議中心亞歷山大廳

參、主持人：廖組長文弘、張教授學聖

肆、出席人員：(詳簽到簿)　　紀錄：徐茂鈞、周芸

伍、結論：

一、本次座談會與會專家學者、機關及公民團體代表所提意見（詳如附件），請規劃團隊納為本案研究參考；並請就其意見逐一研擬回應處理情形，納入後續工作會議報告。

二、本次座談會與會單位所提問題及意見之回應處理情形，經業務單位確認後，將公開於本署網站「國土計畫政策溝通專區」。

陸、臨時動議：無。

柒、散會：下午 5 時

附件、專家學者及與會單位發言意見摘要（按發言順序）

◎國立政治大學地政學系 戴秀雄副教授

一、國土計畫法於 114 年 1 月 20 日修正公布後，雖已納入鄉村地區計畫制度，惟未明確規範其法律效力與對地拘束力。依國土計畫法第 23 條及第 32 條之規定，鄉村地區計畫內容仍須透過國土功能分區之劃設，始能落實土地使用管制，導致鄉村地區計畫於實務上僅屬政策引導或行政事實行為性質，難以直接拘束行政機關或作為土地使用管制依據。建議釐清及補充國土計畫體系中對於鄉村地區計畫之權責架構及法效依據，以避免後續執行困難或涉及違法性爭議。

二、現行已公告實施之直轄市、縣（市）國土計畫具備法律效力，如鄉村地區計畫之成果涉及土地使用性質變動，卻未依法啟動直轄市、縣（市）國土計畫之個案變更或通盤檢討程序，行政機關若逕行據以核准開發，將因抵觸法定計畫而產生適法性瑕疵。

考量短期內修正國土計畫法難度較高，建議透過後續辦理全國國土計畫通盤檢討，於計畫體系內適度補強鄉村地區計畫與直轄市、縣（市）國土計畫間之制度連動及執行機制。

三、目前鄉村地區計畫之實務操作，多聚焦於盤點聚落需求及在地建設訴求（例如各地方皆提出增設醫療設施或醫院等資源需求），惟考量公共資源有限，相關設施之空間配置仍應回歸整體空間結構與公共資源配置原則進行合理評估。建議後續推動鄉村地區計畫，應採取由面狀到個別土地、由粗到細之分層規劃架構，如都市計畫體系中「主要計畫」與「細部計畫」之銜接關係，先透過大尺度之國土功能分區確立整體空間發展方向與核心骨幹，再於聚落範圍內，細緻化思考住宅、公共設施等具體土地之細部空間配置。

四、鄉村地區並非孤立存在，其發展與都市計畫之擴大、國家公園計畫之管制範圍具高度關聯性。其中，國家公園計畫於現行國土計畫體系中定位不明，若視為部門計畫則難以納入綜合作業，若視為綜合計畫則產生位階錯亂，導致直轄市、縣（市）政府難以處理國家公園範圍內之空間規劃議題。建議就鄉村地區計畫建立有效之跨機關溝通平台，處理不同計畫體系間的管轄權衝突與權責重疊問題，避免因機關立場分歧導致後續實務推動困難。

◎國立臺灣大學建築與城鄉研究所 陳育貞兼任副教授

一、有關鄉村地區整體規劃與鄉村地區計畫之定位，建議作為國土計畫之補強性工具，處理需要深度社會溝通、因地制宜或其他直轄市、縣（市）國土計畫尺度難以深入之細部空間議題。

二、考量鄉村地區整體規劃屬前置規劃作業、鄉村地區計畫則為法定計畫，兩者具前後銜接關係，現行相關法令規定對於何種情形應接續辦理鄉村地區計畫，進而檢討變更直轄市、縣（市）國土計畫或國土功能分區圖之程序無明確規範，恐造成直轄市、縣（市）政府及民眾之認知落差。建議明確界定於何種特定空間條件或議題導向之下，始須辦理前開鄉村地區計畫或直轄市、縣（市）國土計畫相關作業，以利後續實務執行及政策落實。

三、目前實務上推動鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之成效及滿意度普遍不高，其關鍵在於規劃內容仍停留於基礎機料調查、地方需求盤點及議題揭露、策略研析及願景描述等，而刻意迴避當地民眾的衝突矛盾及跨部門的溝通協調。考量空間規劃並非單純的技術作業或行政程序，而係涉及政府資源分配的政治性協商過程，建議強化行政機關及專業規劃團隊之溝通協商、衝突調解能力，建立有效之共識形成及跨部門協作機制，以落實「參與式規劃」精神。

◎國立成功大學都市計劃學系 陳志宏教授

一、有關鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之關係，可參考都市計畫擬定或變更須具備特定條件之制度概念。並非所有鄉村地區皆須擬定法定計畫，應透過前期完整之鄉村地區整體規劃作業，經由適度的議題盤點、資料調查及研究分析後，始能形成擬定或變更鄉村地區計畫之具體條件。目前國土計畫法及相關規定並未明確規範啟動辦理鄉村地區計畫之條件，後續可考慮藉由辦理鄉村地區整體規劃作為指認辦理鄉村地區計畫必要性之基礎，透過「主題式」或「條件式」的啟動方式（例如為促進特定產業發展），以強化地方規劃自主性及制度正當性。

二、目前鄉村地區計畫仍缺乏有效的法令與財務工具來處理土地使用調整後之衍生問題，包含是否作為土地使用合法化之工具、如何解決公共設施配置之財務來源、如何避免因土地價值提升而引發之炒作現象等。涉及公共設施開發或土地使用變更時，應建立相對應之機制，將財務回饋及配套管制措施納入土地使用指導事項中，以確保鄉村環境及產業發展之健全，並避免不當之土地投機行為。

三、在賦予地方規劃權限之發展方向下，建議可評估建立由民間自辦鄉村地區計畫之引導機制，使最了解地方需求之主體能主動參與規劃，並考量基層行政單位或民間組織對於擬定法定計畫之專業能力及量能，同步建立完整的指導原則，以兼顧行政治理秩序及地方發展彈性。

◎方土之人有限公司 黃琦恩組長

一、建議強化鄉村地區整體規劃作為跨部門協作平台之功能，並釐清鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之處理範疇。以美濃經驗為例，鄉村地區整體規劃在前期應透過在地廣泛討論，指認出哪些議題（如養殖業合法化）可透過政府輔導、媒合目的事業主管機關（如農業部門）資源或既有政策工具解決，未必皆須辦理鄉村地區計畫作業。又目前多數部門計畫（如農地利用綜合規劃計畫）係以直轄市、縣（市）尺度進行規劃，且辦理時程常與國土計畫無法同步，導致規劃內容難以對接及互補，應建立常態化的資訊流通及溝通機制。

二、目前已有許多鄉（鎮、市、區）完成鄉村地區整體規劃作業，惟部分辦理成果在跨部門協調及參與式溝通仍顯不足，建議於後續辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時，針對已完成或辦理中的鄉村地區整體規劃案件，應配合後續政策調整或地方需求變化，再予檢討調整規劃內容及民眾參與、跨部門溝通情形。此外，考量重新啟動溝通與檢討作業需耗費大量人力與資源，中央應適度補助相關規劃與協調經費，而非僅補助擬定法定計畫之經費，以避免規劃品質及制度銜接效果受限。

三、現行鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之規劃方式多延續都市計畫之理論架構及操作方式，缺乏對於鄉村地區空間特性及治理模式之專屬處理方式。考量鄉村地區及其他非都市土地於空間特性、治理模式及發展需求上均與都市計畫地區不同，為避免直轄市、縣（市）政府及規劃團隊過度依賴個案經驗操作，增加審查與執行之困

難，建議中央應逐步建立鄉村地區規劃之技術論述、案例指引及審查架構，以提升制度的操作一致性與實務可行性。

四、依現行都市計畫法相關規定，都市計畫土地使用分區變更之回饋比例為 30%至 40%，該模式對於鄉村聚落之誘因不足，且易導致土地利用零碎化。建議針對鄉村聚落規劃建立多元且彈性的土地回饋及開發工具，評估納入以公共設施需求回推回饋比例、以代金替代土地回饋等機制，並結合使用許可制度，透過整體土地使用配置及分期開發，由政府逐步投入公共設施，民間則透過簡化程序配合使用及開發，以提升執行效率並降低地方推動鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之障礙。

◎農業部農村發展及水土保持署 蔡秀婉組長

一、應明確界定鄉村地區計畫及直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討之計畫層級及功能，以釐清是否得配合前開計畫成果檢討調整國土功能分區圖。鄉村地區計畫應聚焦於具備「地區性」特質、影響範圍侷限之議題（例如特定產業專區、保育物種棲地等），涉及全國性政策或跨區域影響之重大議題（例如農地違章工廠處理、大型產業園區設置），則應回歸全國或直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討機制處理。

二、鄉村地區計畫應採議題導向之選擇性規劃，當特定地區因保育需求、產業轉型、特定公共政策（如環境教育、有機農業、物種棲地保護等）而有調整國土功能分區或土地使用管制之需求時，始評估辦理鄉村地區計畫；如既有國土功能分區之劃設情形及土地使用管制規則已能滿足地方發展及治理需求，則無須強制辦理鄉村地區計畫，以避免浪費行政資源。

三、建議建立部門計畫及鄉村地區計畫之銜接機制，針對如農村再生發展區計畫等涉及空間配置及土地利用之部門計畫，應於前置階段先行辨識其土地使用實質內容，並以鄉村地區計畫作為跨部會之整合平台與法定轉化工具，將過往偏重輔導型或工程型之部門計畫，轉化為土地使用指導性之空間方案，以整合各部門計畫中涉及土地使用管制之內容並將其法制化，並提升跨部門政策一致性及決策效率。

四、鄉村地區計畫應聚焦於小尺度聚落之生活機能補強及地方特色維護，優先滿足如自來水、網路通訊、偏鄉交通等基礎公共設施需求，並納入地景及建築環境規範，避免開發行為破壞既有聚落紋理及地方文化特性，以兼顧生活品質提升與地方歷史文理之延續。

五、針對鄉村地區之土地權屬複雜、公共設施用地取得困難等問題，建議納入多元彈性工具，如土地交換、地籍整理、公有土地優先利用及公權力介入環境清理等機制，並釐清鄉村地區計畫與農村再生發展區計畫之分工及適用範疇，引導直轄市、縣（市）政府依據施政優先順序合理選擇計畫工具，以避免計畫重疊及資源重複投入，並提升整體鄉村治理成效。

◎長豐工程顧問股份有限公司 蔡翼如執行副總經理（書面意見）

一、國土計畫第二階段推動過程中，部門計畫之研擬相對倉促，未來不論全國國土計畫或縣市國土計畫之通盤檢討，均應對部門計畫進一步深化與具體著墨，尤其針對觀光遊憩部門及民政宗教部門，因應部門空間發展策略指導，強化鄉村地區計畫銜接並提升氣候變遷風險治理。

二、《國土計畫法》第 8 條已明定鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫制度，惟現行《國土計畫法》施行細則第 6 條僅提及鄉規，且僅將其定位為縣市國土空間發展計畫之一環，對於鄉計之制度定位、操作方式與法效關係尚缺乏具體規範。建議後續可透過行政命令、作業手冊、操作指引或於全國國土計畫通盤檢討中補充相關內容，以強化制度明確性與地方操作依據。

三、目前鄉規、鄉計推動過程中，對於目的事業主管機關支持之認定標準仍不明確，包括：

（一）是否存在部分案件類型得免取得目的事業主管機關明確支持；

（二）支持程度應達何種層次始具效力，例如是否需列入重大建設、施政計畫或具備財務計畫；

（三）若尚無正式計畫與預算，相關支持應如何認定；

（四）目的事業主管機關若未明確反對，是否可視為原則支持。

四、目前實務上部門意見大致可分為兩種類型：

（一）部門本身具空間需求，但缺乏預算或執行資源，例如消防單位有設置需求，但希望透過農村社區土地重劃等方式預留用地。

（二）對規劃方向原則無意見，但仍須回報機關內部或長官確認。

因此，建議中央層級可先建立跨部門對話與協調流程，形成具體操作機制與標準程序，作為地方政府辦理橫向協調之參考依據，提升地方推動鄉規、鄉計時之可操作性。

五、目前仍有部分鄉鎮市尚未完成鄉規作業，惟未來縣市國土計畫通盤檢討時，相關空間議題仍須納入處理。然以現行規劃量能而言，規劃團隊需於短時間內完成鄉鎮市尺度之空間盤點、議題辨識及整合分析，建議中央於全國國土計畫通盤檢討中，可進一步提出操作細節與指導原則。。

◎交通部觀光署

一、建議釐清觀光相關公共建設計畫與國土計畫體系中「部門計畫」之認定與銜接機制，特別針對國家風景區管理處所推動之觀光硬體建設，應明確界定其是否屬於需納入

國土計畫協調之部門計畫範疇，以確保觀光建設計畫中涉及土地利用部分能符合各級國土計畫及鄉村地區計畫之指導。

二、就臺東縣鹿野高台之熱氣球活動及茶產業發展案例，考量該地區已有觀光行為及相關使用，建議優先釐清其土地使用合法性及後續制度化處理途徑，使現況已形成之使用事實能透過國土計畫、鄉村地區計畫或相關目的事業計畫工具進行適當銜接及合法化處理，並作為未來類似案例之制度性參考。

三、有關既有觀光遊樂業於國土計畫下之城鄉發展地區第 2 類之 1 使用限制與現況落差問題，建議研議建立因地制宜之彈性土地使用管制之機制，在合理回饋或配套條件下，允許依實際營運需求（如停車空間不足外溢至鄰近農牧用地等問題）進行計畫範圍或使用強度之適度調整，以回應既有開發事實及季節性需求問題，提升土地使用管理之合理性及可執行性。

四、針對早期以觀光開發為目的，但現況已面臨產業轉型需求之既有觀光遊樂區，建議建立土地使用變更相關機制，在不違反國土計畫之土地使用管制原則下，有條件地引導其進行用途轉換或空間再利用，以回應市場環境變遷及業者經營轉型需求，並避免土地閒置或低度使用，提升土地利用效率。

◎南投縣政府

一、實務上鄉村地區整體規劃常被期待整合部門資源並協助調整土地使用管制規定，但在多數目的事業主管機關無明確區位管制或不採取實質禁止立場之情形下，易淪為處理既有違規個案合法化或承接大量之許願式訴求管道。建議釐清鄉村地區整體規劃之功能定位及議題處理範疇，以避免偏離計畫本質。

二、針對部門計畫尚未完成、未指認明確區位範圍或缺乏經費等情形，建議強化鄉村地區整體規劃與部門計畫之銜接機制，並由內政部國土管理署協調各目的事業主管機關，建立跨部門資源整合、經費連動及分期落實機制，以避免鄉村地區整體規劃僅能作為代辦事項或中長期推動事項，而無法辦理後續法定計畫程序並落實地方實際建設需求。

三、有關原住民族聚落之居住空間不足及建物合法化問題，因農村社區土地重劃之自償性不足而難以落實；另有關透過鄉村地區整體規劃補足鄉村缺乏之公共設施，常面臨資源配置效益及土地使用變更限制之問題。建議釐清鄉村地區整體規劃成果於區域計畫及國土計畫體系中之落實途徑，並同步檢討相關限制條件及建立多元土地使用彈性調整機制，避免規劃構想與現實需求脫節。

◎雲林縣政府

一、考量現行法制下，尚缺乏鄉村地區計畫具體內容及操作方式之法源依據，建議可評估與地政單位合作，參考都市計畫法及都市更新條例之制度模式，針對地區劃定、

實施工具、土地管理等訂定更為詳細且具操作性的專法或配套機制，以協助鄉村地區計畫之後續推動。

◎李淳一技師

一、建議強化國土計畫體系之法定地位及長期空間發展藍圖功能，釐清鄉村地區計畫之定位與效力，避免停留於現行區域計畫思維下之個案變更模式。並應透過制度設計，建立 20 年至 50 年尺度之整體空間發展「總體藍圖（master plan)」架構，使國土計畫不僅作為管制工具，更能成為引導長期國土發展與部門協作之上位指導框架。

◎地球公民基金會 黃子芸研究專員

一、有關過渡時期（依國土計畫法實施管制前）之鄉村地區計畫落實工具，針對透過鄉村地區計畫訂定因地制宜之土地使用管制規定，可配合檢討修正非都市土地使用管制規則條文或訂定專編，惟依區域計畫法之制度，全國均一體適用非都市土地使用管制規則之規定，針對另訂因地制宜規定之操作方式尚不明確，請內政部國土管理署協助補充說明。

二、考量目前國土功能分區圖尚未公告，國土計畫制度尚未全面上路，就前開過渡時期之鄉村地區計畫落實工具，擬銜接區域計畫法相關規定，在實際執行上可能有適法性之疑慮，應再予釐清。

◎中華民國景觀學會（書面意見）

一、現行鄉村地區治理長期缺乏能整合生活、生產、生態、文化與地景之整體空間治理架構，過往土地使用、農業發展、公共設施、觀光文化及生態保育等多由不同部門分別推動，缺乏共同空間指引，致使鄉村地區景觀與空間發展常呈現破碎化情形。建議未來鄉村地區計畫不應僅作為土地使用調整工具，亦應兼具地方價值辨識、地景資源維護、公共投資引導及居民共識整合等功能。

二、建議未來於鄉村地區計畫制度中，納入由地方政府提出「景觀綱要計畫」之機制，作為鄉村地區空間治理、土地使用指導及後續環境改善之基礎。目前各縣市過去於城鄉風貌、景觀自治條例及地方空間規劃推動過程中，已累積一定之景觀綱要或相關規劃成果，未來重點應為更新並銜接既有成果至縣市國土計畫及鄉村地區計畫，而非重新自零開始。

三、國際上如法國、德國、日本及英國等國，均已將景觀規劃納入空間治理體系，顯示景觀並非後端美化工作，而應為前端治理工具。建議未來透過景觀綱要計畫，優先辨識地方景觀資源、聚落紋理、特色地景、生態廊道及居民參與成果，再轉化為鄉村地區計畫中的土地使用指導、公共設施配置、重點景觀地區指定及後續景觀改善依據。

四、建議全國國土計畫通盤檢討可補充景觀綱要計畫之制度定位，將其作為鄉村地區計

畫之前置或配套機制，協助地方政府釐清應保存之景觀資源、應劃設之重點景觀地區，以及土地使用、公共設施與產業發展應如何受景觀與生態條件引導，以提升鄉村地區計畫之在地適應性與規劃依據。

五、建議未來於「計畫引導土地使用」之判準中，將景觀公共利益納入評估考量。與會單位指出，景觀具有公共性，涉及農業永續、文化保存、生態連結、氣候調適、地方觀光及居民生活品質等多重價值，因此景觀綱要計畫可協助界定何種土地使用調整符合公共利益，並作為避免破壞地方地景秩序之判斷依據。

六、建議建立景觀綱要計畫與鄉村地區計畫之分工與銜接機制，由景觀綱要計畫處理縣市尺度之景觀資源系統與重點景觀地區指認，鄉村地區計畫則進一步處理聚落尺度之設計準則、土地使用指導、公共設施配置及環境改善策略，並納入法定計畫體系，以避免目前上位計畫理念無法落實至土地使用、地方改善工程缺乏整體景觀架構等問題。

七、學會具體建議，全國國土計畫通盤檢討可在鄉村地區計畫相關章節中，增列以下文字方向：直轄市、縣市政府辦理鄉村地區整體規劃或研擬鄉村地區計畫時，得依地方景觀資源、文化地景、生態網絡、聚落紋理與居居民參與成果，提出景觀綱要計畫或納入同等性質之景觀指導內容，作為指定重點景觀地區、研擬土地使用指導事項、公共設施配置、環境改善及後續景觀計畫之依據。

◎嘉義縣政府（書面意見）

一、目前補助要點規定聚落規劃僅能提報 2 處，但若地方有規劃需求，是否可以自籌經費增辦聚落規劃？若可以的話，經費可否由公所自籌還是一定要由縣府籌辦？

◎寰域工程工程顧問有限公司 岳裕智總經理（書面意見）

一、國土計畫是一個新的土地管理制度，為改善國土計畫規劃尺度的缺失，配合推動鄉村地區整體規劃。但鄉規推動挖掘出許多很細部的地方問題，如土地使用或非土地使用的問題、五十年來區域計畫土地管理所積累出的歷史課題。應思考國土計畫或鄉規是否應嘗試立即或分期解決，如土地使用違規是否分類去處理、產權持分複雜等。

建議：

（一）鄉規仍應研議基本公共設施（服務）範疇或項目。

（二）鄉計成果在這次縣市國土計畫通檢是否應考慮納入？

（三）目前鄉規短期內是否應以蒐整提報地方鄉規課題為主要目的，以為國土署研議相關配套措施（制度、法規、規範、準則）。

（四）鄉規中有諸多課題事涉部門議題，需要進行區域性或全縣性的整體規劃，如殯葬

用地、產業用地、區域型公共設施等，應該由部門來研提構想，而非由鄉規來處理。

二、在新財劃法制度下，地方往往有建設經費不足的情形，而鄉規又提出諸多改善生活環境的公共設施建設計畫，卻沒有對應的建設經費來源，形成一個新的計畫大餅，或新的公設保留地問題。因此，研議計畫經費配套政策有其高度必要性。

(二)簽到簿

推動國土計畫重要議題之政策方向、落實策略及後續精進機制

委託專業服務案

全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會—第 5 場次

「地方規劃自主權強化下之鄉村地區計畫政策方向納入全國國土計畫通盤檢討處理方式」

簽到簿

時　間：115 年 05 月 12 日(二)下午 14:00-17:00

地　點：集思台大會議中心亞歷山大廳

主持人：國土管理署國土計畫組廖組長文弘　廖文弘

國立成功大學國土研究中心張教授學聖　張學聖

出席單位	姓名及職稱	簽到處
國立政治大學 地政學系	戴副教授秀雄	
國立臺灣大學 建築與城鄉研究所	陳兼任副教授育貞	陳育貞
國立成功大學 都市計劃學系	陳教授志宏	陳志宏
長豐工程顧問 股份有限公司	蔡執行副總經理翼如	(線上出席)
方土之人有限公司 國土環境組	黃組長琦恩	黃琦恩
農業部 農村發展及水土保持署	蔡組長秀婉	蔡秀婉

1

出席單位	姓名及職稱	簽到處
交通部觀光署	吳科長盈璇	吳盈璇
	吳科長滄洲	吳滄洲
	王專員欣怡	王欣怡
	翁盧技士彥安	翁盧彥安
農業部資源永續利用司	林簡任技正永嚴	林永嚴
新北市政府城鄉發展局	劉正工程司采芸	劉采芸
	王工程員郁茹	王郁茹
臺中市政府都市發展局	陳副總工程司碩怡	陳碩怡
	徐幫工程司嘉信	徐嘉信
雲林縣政府城鄉發展處	簡技士彩綸	簡彩綸

出席單位	姓名及職稱	簽到處
南投縣政府地政處	黃科長意茹	
	柯專員人豪	
澎湖縣政府財政處土地開發科	許專業約用人員雅雯	
農業部農村發展及水土保持署	劉科長力嘉	
	馮正工程司偉新	
中華民國景觀學會	鄧理事長浩	
	潘副理事長一如	
中華民國都市計劃學會	温規劃師彥綺	
	林規劃師哲億	
政大國土服務團	洪俊傑	

出席單位	姓名及職稱	簽到處
國立政治大學地政研究所	李碩士生眉軒	李眉軒
開新工程顧問股份有限公司	陳董事長大引	陳大引
中興工程顧問股份有限公司	林都市計畫技師妙娟	
	黃規劃師千倚	
長豐工程顧問股份有限公司	陳襄理映綺	陳映綺
	張專案經理家維	
	楊規劃師先驊	
赤足履土有限公司	鄭經理家雯	鄭家雯
李淳一都市計畫技師事務所	李負責人淳一	李淳一
柏昇都市計畫技師事務所	江都市計畫技師文勇	

出席單位	姓名及職稱	簽到處
地球公民基金會	黃副執行長靖庭	黃靖庭
主婦聯盟環境保護基金會	唐專員偉傑	唐偉傑
長鑫工程	計畫規劃師吳清山	吳清山
城鄉分署		林建材 林科長 林祈穎
嘉義縣政府	技士	林沂樺
林業保育署	組長	范宇翔

出席單位	姓名及職稱	簽到處
交通部運輸研究所	洪副研究員瑋鍾	線上出席
新北市政府城鄉發展局	巫幫工程司鎧宇	線上出席
桃園市政府都市發展局	湯科長靜文	線上出席
	許副工程司湄羚	線上出席
	丁副工程司彥婷	線上出席
	陳工程員堯煊	線上出席
	楊工程員舜元	線上出席
	林專員建華	線上出席
	徐業務助理子婷	線上出席
	蘇業務助理玉平	線上出席

出席單位	姓名及職稱	簽到處
基隆市政府 都市發展處	許技士文馨	線上出席
宜蘭縣政府 農業處	楊技士天宏	線上出席
新竹縣政府 產業發展處	盧技士郁臻	線上出席
苗栗縣政府 工商發展處	胡科長清達	線上出席
彰化縣政府 建設處	鄭科長傑中	線上出席
南投縣政府 建設處	黃技正舒瑋	線上出席
雲林縣政府 城鄉發展處	黃約用人員明泰	線上出席
高雄市政府 都市發展局	陳股長盈儒	線上出席
高雄市政府 原住民事務委員會	湯組員崇紹	線上出席
寰域工程顧問 有限公司	鍾專案經理逸	線上出席

出席單位	姓名及職稱	簽到處
友義開發顧問有限公司	曾規劃師芷芸	線上出席
環藝工程顧問有限公司	蔡設計師佳臻	線上出席
主婦聯盟環境保護基金會	吳執行長碧霜	線上出席

出席單位	姓名及職稱	簽到處
內政部國土管理署	廖組長文弘	
	許科長嘉玲	許嘉玲
	林專員逸璇	
	盧幫工程司禹廷	
	薛幫工程司博孺	
	謝幫工程司亞丞	
	周幫工程司芸	
	邱工程員華奕	
	吳工程員育誠	
	陳規劃師彥霖	
	黃規劃師議賢	
	郭規劃師婕瑩	

出席單位	姓名及職稱	簽到處
國立成功大學 國土研究中心		

附錄五、機關研商會會議紀錄及簽到

一、第 1 場次機關研商會

(一)會議紀錄

農地資源維護策略納入農業發展地區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之方式與時機研商會議

會議記錄

壹、會議時間：115 年 1 月 28 日（星期三）下午 2 時 30 分

貳、會議地點：農業部 1012 會議室

參、主席：莊司長老達

肆、出席人員：(詳簽到簿)　　紀錄：周芸

伍、結論：

一、農業部刻研議農業發展地區劃設條件之調整方向，以及農政資源投入等相關配套措施，俟前開政策方向確認後，將會同國土管理署續行討論納入全國國土計畫之方式。

二、有關宜維護農地總量，考量國土計畫制度下之土地開發應符合各國土功能分區及其分類得容許使用項目，與現行區域計畫制度下因個案變更而需以總量控管機制不同；又農地具多元功能，包含保障糧食安全、減緩氣候變遷、維護生態多樣性、涵養水源、減災防災等，應盡量維護。未來是否仍有將宜維護農地總量數值納入全國國土計畫指導之必要，將由農業部參與國土管理署相關會議共同評估研議。

三、有關新增城鄉發展地區之義務負擔：

（一）考量後續國土功能分區及其分類之變更時機原則為辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討作業時，且屆時將以國土功能分區圖第 1 版公告內容為基礎，全國國土計畫第 1 次通盤檢討內容將納入新增城鄉發展地區時應採「迴避」、「減輕」、「補償」之原則及優先順序，俾直轄市、縣（市）政府及相關需地機關據以依循及提出減輕或補償機制。就前開減輕或補償機制範疇，將由農業部再予研議，並由國土管理署評估納入全國國土計畫之國土功能分區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項。

（二）農業部林業及自然保育署刻研議國土生態綠網與各級國土計畫及國土功能分區銜接方式，建議農業部可併同納入前開減輕或補償機制範疇研議，規範直轄市、縣（市）政府及相關需地機關於實際開發時，應維護或重新串聯生態綠網軸帶。

四、國土管理署將持續強化國土計畫部門協調機制，協助各部會提出各該空間部門空間發展策略及計畫，再與各部會協調討論空間競合處理方式及可開發區位優先順序原

則，並將前開處理方式及原則評估納入全國國土計畫中。

陸、臨時動議：無。

柒、散會：下午 4 時 50 分

附件、農業部林業及自然保育署書面意見

一、因應全國國土計畫將於 117 年提出通盤檢討，農業部林業及自然保育署（以下簡稱林保署）已啟動全國國土計畫林業及自然保育部門計畫的研議檢討，將盤點林保署林業及自然保育政策於各國土功能分區的發展策略，期能納入次期全國國土計畫，作為縣市國土計畫及功能分區的上位指導，讓國土生態綠網的架構及保育理念能真正納入全國國土空間發展策略及土地使用規劃之指導。

二、另有關農地轉用原則及審查機制部分，林保署自 107 年推動國土生態綠網計畫，針對位於國土生態綠網區域保育軸帶或關注區之農地，優先導入生態服務給付、友善生產、生態標章、植被營造、生態友善治理工程等各項政策或經費支持，鼓勵農民於農業生產同時也兼顧生態環境，提升生態韌性與棲地連通性，並已具備多元效益，爰針對上述已投入資源經費之區域，建議應維持為農業發展區，避免農地轉用，以持續累積國家政策推動效益。

(二)簽到簿

內政部國土管理署拜會本部「農地資源維護策略納入農業發展地區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之方式與時機研商會議」

簽到單

壹、時間：115 年 1 月 28 日(星期三)下午 2 時 30 分

貳、地點：本部 10 樓 1012 會議室

參、主持人：莊司長老達 莊老達

肆、出席人員名單：

機關(單位)	姓名	簽名處
內政部 國土管理署	廖組長文弘	廖文弘
	朱副組長偉廷	朱偉廷
	曾簡任視察源儀	曾源儀
	蔡科長俏蒼	蔡俏蒼
	鄭專員鴻文	鄭鴻文
	盧幫工程司禹廷	盧禹廷
	周幫工程司芸	周芸
國立成功大學	張教授學聖	張學聖
	黃教授偉茹	視訊
	程專任研究助理韋涵	程韋涵
國立臺北大學	葉副教授佳宗	葉佳宗
農業部農糧署	請假	

1

機關(單位)	姓名	簽名處
農業部林業及自然保育署	吳俊奇	吳俊奇
農業部農村發展及水土保持署	徐毓晴 工程員 組長	徐毓晴 工程員 蔣秀娟
農業部資源永續利用司	司長 副司長 簡任技正 科員 專員	莊君達 曹書達 林珮筑 林珮筑 江瑞如 鄭竹雅

二、第 2 場次機關研商會

(一)會議紀錄

內政部國土計畫審議會第 49 次會議

會議紀錄(摘錄與本案相關部分)

時間：115 年 5 月 5 日（星期二）上午 9 時 30 分

地點：本部國土管理署 6 樓 601 會議室

主席：劉召集人世芳　　董副召集人建宏 代

出列席人員：(詳簽到簿)　　紀錄：周芸、林逸璇、薛博孺

報告事項：

一、農業部第 2 案：有關「推動國土計畫重要議題之政策方向、落實策略及後續精進機制委託專業服務案」辦理情形，報請公鑒。

決定：

洽悉，請業務單位持續研議國土計畫重要議題之處理策略及銜接後續全國國土計畫通盤檢討之調整內容。

臨時動議：無。

散會：中午 12 時 10 分

附件、報告事項第 1、2、3 案國土計畫審議會委員及相關單位發言摘要（按發言順序）

◎委員 1

一、在目前國土計畫整體架構下，鄉村地區計畫與都市計畫相互脫鉤，建議後續與各部會溝通討論部門空間發展策略時，逐漸改以國土功能分區作為空間規劃基本單位，而非仍延續「都市計畫」、「非都市土地」、「國家公園」等名詞。

二、有關國土功能分區及其分類之劃設方式，應符合國土計畫法第 20 條之精神，著重考量其「功能」，而非僅在意「範圍」。以先前內政部國土計畫審議會審議南投縣國土功能分區圖（草案）之經驗為例，國公有森林區內夾雜零星分布之私有森林區土地與國公有森林區之功能相似，惟依全國國土計畫所訂之劃設條件，得劃設為農業發展地區第 3 類，而不必比照國有森林區範圍劃設為國土保育地區第 1 類。建議此類情形得以新增國土功能分區之分類方式處理，將前開 2 類森林區土地劃設為同一種國土功能分區。

三、考量目前劃入城鄉發展地區第 2 類之 1 之聚集建築用地，尚無適當開發工具可處理公共設施不足之問題，又各直轄市、縣（市）政府於劃設城鄉發展地區第 2 類之 1 及

農業發展地區第 4 類時，無明確依據及評斷標準而造成爭議，後續應再評估調整城鄉發展地區第 2 類之 1 劃設條件。另屬過渡性質之城鄉發展地區第 2 類之 2，應於全國國土計畫通盤檢討時訂定明確轉型方式，就現況無配套公共設施機能之孤島型產業用地，建議可併入鄰近之城鄉發展地區第 1 類。

四、目前對於農地維護最嚴重的問題為農地上的非農業使用，許多人依現行規定辦理農地變更時，因變更不成而直接違規使用，建議農業部應掌握農民及農地所有權人之耕作意願，並請業務單位於全國國土計畫通盤檢討時，評估與農業部協調訂定宜維護農地總量之合理下限數值，其餘則透過有耕作意願者之加入，提升實際維持農業使用之農地總量。

◎委員 2

一、有關報告事項第 2 案提及宜維護農地管理策略，參考荷蘭試辦「自願農業區」之案例，該作法後續是否納入全國國土計畫之成長管理策略或國土功能分區劃設條件，又是否提至部門工作圈與各部會討論，進而讓直轄市、縣（市）政府有執行之契機，請業務單位補充說明。

二、有關報告事項第 2 案及第 3 案提及過去所遇之土地管理及空間規劃議題，有部分已提至部門工作圈討論，就討論成效及部會參與情形，請業務單位補充說明。

三、目前部門工作圈相關活動並未邀請直轄市、縣（市）政府及公民團體參與，為增進各界參與、納入更多元意見、強化由下而上之規劃方式，建議可評估新增前開活動之參與對象。

◎委員 3

一、有關內政部國土計畫審議會歷次審議各直轄市、縣（市）國土功能分區圖（草案）之相關議題(例如:南投縣國公有森林區內夾雜零星分布之私有森林區土地劃設方式)，建議規劃團隊再彙整及分類，俾納入後續全國國土計畫通盤檢討調整。

二、針對新增劃設城鄉發展地區第 2 類之 3，以先前內政部國土計畫審議會審議臺南市國土功能分區圖（草案）之經驗為例，南部科學園區沙崙生態科學園區係屬行政院核定之重大建設計畫，惟因公民團體陳情而未劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3。因應 AI 產業及相關新興產業發展對於土地及配套水、電供給之需求，建議加強部門協作，邀集相關部會參與討論及提供資訊，俾利後續規劃及審議。

◎農業部

一、有關農地總量，參考各國農地管理政策，例如日本嚴格限制農地轉用、歐盟共同農業政策之對地給付等，農業部建議仍維持總量控管機制，並持續研議相關配套措施。

◎委員 4

一、考量農地不僅有保障糧食安全之功能，還具備生態保育、氣候調節等多元功能；又實務上直轄市、縣(市)政府於劃設農業發展地區時，為達農地總量之目標並顧及城鄉發展需求，將原應劃設為農業發展地區第 2 類或第 3 類之不適宜土地劃設為農業發展地區第 1 類，而將原應劃設為農業發展地區第 1 類土地劃設為城鄉發展地區。建議農業部重新檢討農地總量之估算方式及論述邏輯，以及農業發展地區第 1 類及第 2 類管制方式之差異性，並應審慎考量透過農地總量嚴格管制土地使用，是否符合全國國國土計畫作為國家空間規劃上位計畫之精神。

二、目前對於海洋空間規劃之論述較為不足，難以指認設置風力發電設施、進行填海造陸之適宜區位，以馬太鞍溪堰塞湖溢流所產生之土方為例，該土方量經評估需 20 年以上才能疏濬完成。建議全國國土計畫應能指認海洋生態敏感、海岸侵蝕嚴重、適宜填海造陸之區位及範圍，以確保國土安全。

三、針對經濟發展需求，建議於全國國土計畫訂定各類產業發展及其用地需求之優先順序，包含高科技產業、傳統產業等，並請各部會積極參與討論及提供意見。

◎委員 5

一、有關農地總量之估算方式，過去係以戰爭發生之情境下，以稻米所提供之熱量計算維持糧食安全所需之耕地面積，該估算方式是否實際情形，應再評估。以日本近期修訂完成之「糧食・農業・農村基本法」為例，該法對於糧食安全之定義設定了不同情境，承平時期可透過國內自行生產及國際貿易取得糧食；在災害、戰爭等緊急狀態下，除生產糧食外，應強化倉儲、運輸等功能，該類功能應納入作為訂定全國國土計畫相關指導原則之考量。又為實際維護適合糧食生產之農地，應明確該類農地條件，並制定合理機制及誘因，而非僅考量農地總量數值。

◎委員 6

一、日本為因應糧食短缺風險，制定「食料供給困難事態對策法」，嚴格限制農地轉用並加強處理農地廢耕問題，顯示糧食安全問題已不再樂觀。建議國土計畫主管機關應協助農業部盡力保留農地、維持農地總量，至於保存下來的農地是否能被有效利用，須透過形成國家產業政策予以處理。

◎委員 7

一、有關因應區域計畫法過渡國土計畫法制度之退場機制（例如城鄉發展第 2 類之 2 劃設方式)、立意良善但實務難易推動之制度（例如國土復育促進地區)，後續除透過全國國土計畫通盤檢討予以調整之外，可能還需要修正國土計畫法及相關子法內容，請業務單位補充說明後續相關作業之規劃方向及時程安排。

二、跨部門議題並非由國土計畫主管機關、國土計畫審議會等單一單位可處理，例如農地管理策略、農業發展地區劃設等議題，需與農業部及相關機關共同研議。另針對

海洋資源地區部分，目前係以海洋委員會為主責機關，惟海洋空間規劃之相關指導原則，應透過跨部門協商以納入全國國土計畫，並配套修正相關目的事業主管法規，使管制內容具一致性。有關前開涉及法定計畫通盤檢討、相關目的事業法規修正、跨部門協商機制，請業務單位補充說明後續規劃情形。

◎委員 8

一、有關農地維護議題，除考量農業生產環境之條件外，也需考量農耕收入較低導致務農意願、人力不足之問題，應有相關政策配合處理。針對農地管理策略等跨部會議題，建議由行政機關首長協商討論，以確認共同政策方向。

(二)簽到簿

內政部國土計畫審議會第 49 次會議

時　間：115 年 5 月 5 日(星期二)上午 9 時 30 分

地　點：國土管理署 6 樓 601 會議室

主　席：劉召集人世芳　董建宏代

紀　錄：周芸、林逸璇、薛博孺

出席人員	簽到處	代理人	
		職稱	簽到處
董副召集人建宏	董建宏		
吳委員堂安			
蔡委員長展	蔡長展		
朱委員慶倫			
古委員宜靈	古宜靈		
陳委員玉雯	陳玉雯		
陳委員育貞			
林委員嘉男	林嘉男		
陳委員玠廷	陳玠廷		
張委員容瑛	張容瑛		
郭委員翡玉			

-1-

第16頁，共20頁

出席人員	簽到處	代理人	
		職稱	簽到處
張委員桂鳳			
張委員蓓琪			
張委員懿			
陳委員秉立			
顧委員嘉安			
王委員筱雯			
劉委員曜華			
崔委員懋森			
彭委員立沛		專門委員	
林委員怡妏	陳育峯代		
呂委員雅雯			
沈委員慧虹			
李委員豐彥			
曾委員彩萍		專門委員	張婕文

出席人員	簽到處	代理人	
		職稱	簽到處
林委員家正		專門委員	何明達
劉委員立方		科長	李[illegible]
農業部委員		專員	鄭竹雅

列席人員	簽到處
臺東縣政府	
本署城鄉發展分署	林達科 郭振傑
國立成功大學	(報告案2團隊) (報告案3團隊)
長豐工程 顧問股份有限公司	

列席人員	簽到處
國土計畫組 廖組長文弘	廖文弘
朱副組長偉廷	朱偉廷
曾簡任視察瀝儀	曾瀝儀
蔡科長佾蒼	蔡佾蒼
國土規劃科	陳怡廷 薛博瑤 莫鴻文 林尚毅 郭婕儀 周芸 韓秀蓁
特域規劃科	許嘉玲 陳琴 邱華炎 吳尚誠 林逸琳 陳俊廷 張榮綺

三、第 3 場次機關研商會

(一)會議紀錄

國土功能分區規劃議題第 54 次研商會議

會議紀錄(摘錄與本案相關部分)

壹、會議時間：115 年 05 月 21 日（星期四）下午 2 時 30 分

貳、會議地點：本署 601 會議室

參、主持人：廖組長文弘

肆、出席人員：(詳簽到簿)　　紀錄：鄭鴻文

討論事項：

一、議題三：有關全國國土計畫第 1 次通盤檢討之國土功能分區及其分類劃設條件、劃設順序及檢討原則，初步調整方向之建議處理方式

結論：

一、原則同意本署委託團隊（按：國立成功大學）所提初步調整方向，惟仍請團隊將與會單位所提意見納入修正參考。另請業務單位於後續調整國土功能分區及其分類之劃設條件、劃設順序與檢討原則前，應先行模擬前開調整內容與第 1 版國土功能分區圖之差異情形，以利直轄市、縣（市）政府評估後續可能衍生之業務量，並朝避免影響直轄市、縣（市）政府辦理「直轄市、縣（市）國土計畫」及「國土功能分區圖」通盤檢討之期程安排為原則。

二、考量本署辦理「全國國土計畫」通盤檢討之目的，係為回應社會各界所提疑慮及地方實際發展需求，並能有效銜接國家發展趨勢與重大政策，以促進國土計畫制度順利推動且儘速落實，故與會單位如有相關建議事項，除本次會議外，亦得隨時以適當方式提供本署參考。惟仍請提供具體修正建議，以利本署後續納入評估，並廣泛徵詢各界意見後，據以研議納入「全國國土計畫」通盤檢討之相關內容。

散會：下午 5 時 25 分

附件、與會單位發言意見摘要（依發言順序）

討論事項議題三：

◎農業部（書面意見）

一、國土功能分區及分類係依土地資源特性、區位條件及發展需求予以劃設，農業發展地區劃設不宜全然跳脫國土規劃邏輯，而改以施政資源投入情形作為主要劃設條件。另農地之面積規模與其非農使用的比例，是評估農地生產環境是否良好之重要條件，倘調整方向係將刪除農業發展地區第 1 類(下稱農 1)之劃設條件中面積 25 公頃規模及農業生產使用比例 80%兩項條件，恐將造成零星、破碎、面積規模小的農地或佈滿農地工廠的農地，劃設為農 1，此將不利於農耕行為及農地品質保障。

二、為回應地方所提農 1 劃設條件未能反映地方實際情形之意見，建議農 1 劃設除以既有通案劃設條件為基礎外，得再聽取各縣市政府意見，增加符合農業生產環境易受干擾地區條件者，可以調整劃出農 1，並保留農業經營專區、集團產區及養殖漁業生產區等既有資源投入地區為農 1 條件。

三、本部核定 15 個縣市農地利用綜合規劃計畫指認之優質農業生產區，主要係依地方農業發展現況區位予以規劃，其與本次會議資料所提農 1 劃設條件之三，直轄市、縣（市）政府依據地方農業發展需要劃設之情形類同，建議兩者可整併設計而不宜直接援用，賦予縣市政府有彈性且合理劃設之空間，減少爭議。

四、本次國土功能分區劃設原則，文字上作大幅度變動，但實際效果似無太大更動，爰為求法規穩定性，修正文字建議精簡且幅度不宜過大，倘屬個案情形可另透過其他規劃手段，如鄉村地區計畫滿足需求。

五、農業發展地區第 3 類土地（下稱農 3）第 1 次通盤檢討之劃設原則，建議短期採用方案二，針對原使用地類別，分別註記其適用之容許規定；長期則建議採用方案一，配合林業保育署之規劃進度，新增農 3 之次分類，將農業生產土地與林業生產土地分別劃分為農 3-1 及農 3-2。

六、農業發展地區第四類土地(下稱農 4)，建議應保留原已核定農村再生計畫範圍內之劃設原則，說明如下：

（一）農村再生計畫是法定計畫：由農村社區居民歷經「培根計畫」培訓、共同討論後擬

訂農村再生計畫，報直轄市或縣（市）主管機關核定，為依法定公告程序之計畫。

（二）農村再生計畫符合農 4 劃設目的：全國國土計畫明確指導農 4 必須落實「促進農村活化再生、改善基礎生產、維護農村生態文化」。這與農村再生計畫扣合生產、生態、生活及夥伴關係等農村政策方向相呼應，建議國土功能分區第 1 次通盤檢討之農 4 劃設條件，仍應納入「已經核定農村再生計畫範圍內之聚落，屬農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村優先劃入」。

（三）培根計畫持續辦理：農村再生計畫自 99 年以來經多年推動，截至 114 年底已有 1,109 社區核定農村再生計畫，尚有 2,818 社區參與培根計畫訓練課程。本部仍持續辦理農村地區培根計畫，倘於第 1 次通盤檢討之國土功能分區及其分類劃設條件，農 4 劃設排除農村再生計畫範圍，勢對於新核定農村再生發展區計畫，或即將結訓且提報農村再生計畫之農村社區有所影響。

（四）研擬得劃出農 4 之要件：國土功能分區圖審議階段，發現地方政府因評估都市發展型態明顯等情形，有將部分農村再生計畫範圍地區劃為城鄉發展地區第 2-1 類土地情形。倘部分農村再生計畫範圍確已呈現都市化且宜劃設城鄉發展區者，始得研擬排除條件或納入城鄉 2-1 之劃設條件。

（五）新增次分類土地：原住民族主管機關核定部落範圍內之聚落實質上非屬區域計畫法之建築用地，且為尊重原住民族傳統慣習及土地利用方式，建議增加劃設一種次分類，將現行農 4(原)改劃設為農 4-2(現行農 4 則為農 4-1)，以區隔二者在原區域計畫非都市土地使用分區及使用地編定之不同，以及在功能分區劃設條件差異，並強調未來在土地使用管制及其主管機關有所不同。

七、農業發展地區第 5 類（都市計畫農業區）劃設條件應回歸土地資源特性，而非單純考量農業主管機關是否持續投入施政資源；若都市計畫農業區確實有都市發展需求，可依現行條件調整為城鄉發展地區第 1 類。

八、議程第 49 頁表 9，國土保育地區第 2 類(下稱國保 2)1.(4)之 107 年公告實施全國國土計畫訂定之劃設條件及建議調整方向：

（一）依山坡地土地可利用限度分類標準第 4 條規定略以，加強保育地係屬沖蝕極嚴重、崩塌、地滑、脆弱母岩裸露之土地。其查定方法即有考慮地質脆弱及坡地災害風險等因素。

（二）依本次議程得劃設為國土保育地區第 2 類(下稱國保 2)之條件，有關 107 年劃設條

件之「1.(4)山坡地經辦理土地可利用限度分類，查定為加強保育地之地區」，其與「1.(2)高山丘陵易因地質脆弱鬆軟或坡向特殊，致重力承載不足並產生坡度災害之地區」，其判斷方法與適用對象具有高度重疊性。爰此，建議刪除查定為加強保育地之地區得劃設為國保 2 之條件，以避免重複規範。

（三）另就 1.(4)之本次建議調整方向，因「坡地超限利用」係屬違規利用行為，其具有可改正性，經改善及回復後即不再構成超限利用，爰此，建議刪除「屬坡地超限利用或」之文字。

◎農業部農村發展及水土保持署

一、有關本次貴署所提農業發展地區第 3 類及第 4 類相關劃設條件修正方向部分，考量部分內容大幅度調整，惟其實質執行結果與原規定較無顯著差異，可能引發外界對於劃設準則是否具備政策延續性之疑慮，甚或產生原規範將予以全盤推翻之誤解。為避免造成實務執行與認知之擾動，建議後續文字修正應以原版本為基礎，採最小幅度之調整方式辦理，僅針對原規範不足之處局部補充即可。另原條文倘涉有部分冗言贅字，惟未影響實質要件與執行效益者，亦建議予以維持，俾使整體規範之變動幅度降至最低。

二、有關本次會議議程 P.51 所列農業發展地區第 3 類之劃設調整方案，考量現階段實務執行，建議採取方案二辦理，由於山坡地土地使用現況極為錯綜複雜，且現存部分可建築用地亦未能於圖資中完整呈現，且依非都市土地使用管制規則相關規定，原依區域計畫法編定之農牧用地與林業用地，於土地使用管制具實質差異，倘逕以單一農業發展地區第 3 類類別涵蓋之，實難因應實際管理需求。再者，有鑒於目前相關圖資調查與細緻化程度尚不足，現階段採取方案二將有助於土地使用管制穩定，避免衍生實務執行疑慮，建議俟釐清農業生產與林業生產土地之具體區位，並完成更為精細之劃設作業後，再行研議採取方案一，以分別劃設為農業發展地區第 3 類之 1，或農業發展地區第 3 類之 2 呈現。又針對現行原依區域計畫法編定之國土保安用地與生態保育用地，因其土地性質與國土保育地區之功能高度相符，建議貴署再行研議將該等土地納入國土保育地區範圍劃設之可行性。

三、有關農業發展地區第 4 類之劃設準則係刪除原於核定農村再生計畫範圍內之條件，考量農村再生計畫屬具公告效力之法定計畫，其推動目的旨在滿足非都市土地之居

住及農村社區發展需求，符合農業發展地區第 4 類之規劃原意，且現行農村再生相關計畫仍持續推動，建請貴署仍予維持該條件，以落實法定計畫優先劃設之原則。另針對部分鄰近大都會、具備衛星城市概念之農村再生社區，確有進入城鄉發展地區需求者，未來可能透過都市計畫擴大而納入城鄉發展地區相關分類，針對此類情形，建議可透過條件式之排除，於農業發展地區第 4 類劃設原則中增訂剔除機制，或於城鄉發展地區劃設條件中增加吸納條件，而非逕將農村再生計畫之法定範圍條件予以刪除。

四、此外，針對原住民族地區之農業發展地區第 4 類劃設，考量原住民族部落範圍之土地使用管制及建築條件與一般非都市土地不同，為利原住民族資源精準投入原鄉社區，建議得直接新增農業發展地區第 4 之 1 類或第 4 之 2 類等分類，將原住民族地區之農村範圍予以明確區隔，建請貴署衡酌當地土管之特殊性。

五、有關農業發展地區第 1 類劃設方向部分，本次所提調整方向與 107 年 4 月 30 日公告實施「全國國土計畫」敘明內容差異甚大，且變動幅度過大將致地方執行困難，建議貴署仍應以 107 年版本為基礎酌增項目，並輔以鄉村地區計畫機制處理個別性問題。

六、有關城鄉發展地區劃設準則部分，考量本次係刪除人口、距離等具體考量因素，劃設準則過於空泛，建議補充具操作準則。另針對城鄉發展地區第 2 類之 3 新增「涉及農業發展地區且經農業主管機關訂定農地轉用範疇者，可納入城鄉發展地區第 2 類之 3」1 節，因農業單位不會主動劃出農地轉用範圍，且本項規定不利農地保護，建議貴署再予檢討。

七、有關各國土功能分區及其分類劃設順序部分，原則認同 107 年 4 月 30 日公告實施「全國國土計畫」敘明內容及新增法定計畫優先劃設之規定，惟針對涉及 2 種以上國土功能分區者納入既有合法使用、目的事業法令規定已明確規範等判斷條件，基於該條件較屬點狀、個案性使用，不宜列為優先劃設條件，建議刪除。

八、有關隨時辦理國土功能分區圖檢討變更涉及農地重劃及加強國土保育部分，本署無意見，惟就第 2 點「核定重大建設及其必要範圍或城鄉發展需求地區」建議從嚴認定，亦即具城鄉發展需求地區應回歸通盤檢討整體考量，不宜列為隨時辦理條件，且就核定重大建設部分，建議增列條件以提升適用門檻，避免浮濫。

◎農業部林業及自然保育署

一、有關農業發展地區第3類之劃設方案部分，經檢視會議議程P.51所述方案二係指採用數據訂定容許使用規定，惟與P.53表格中方案二之文字描述似有落差，建請研議統一前後文字內容，以資明確。另針對P.51方案三後段文字略以：「該類範圍內，惟經農業部林業及自然保育署認定應維持林業、生態保護或國土保安用途之土地，改劃設至國土保育地區之適當分類」，考量現行實務作法，初步係將依原區域計畫法規定編定為林業用地之土地納入森林法所稱之林地，後續直轄市、縣（市）政府若認定有農業經營需要或無國土保安疑慮，得依法檢討解除林地編定，故為符法制體例與權責，建請將前揭文字敘明農業部林業保育署部分修正為林業主管機關。

二、有關國土保育地區第4類之劃設部分，查現行都市計畫內之保護區或其他使用分區，涉有部分土地屬保安林範圍，惟現況多被劃定為城鄉發展地區第1類，此舉恐致名實不符，並易使民眾或土地所有權人誤認劃入城鄉發展地區即可逕行開發，進而衍生後續爭議，建請應明定將都市計畫內之保安林劃設為國土保育地區第4類。惟審視本次調整方向之說明文字，似仍難確保各直轄市、縣（市）政府確實將保安林落實劃入該分類，建議貴署評估再次酌修相關準則文字，後續本署亦可協助提供建議文字供參。

◎國立成功大學

一、考量現行國土計畫未能如期上路之主要癥結，係因直轄市、縣（市）政府所提農業發展地區之劃設問題尚未解決。且於現行制度下，已讓社會各業認為劃設農業發展地區第1類形同對土地所有權人之懲罰，致各直轄市、縣（市）政府不願意劃設農業發展地區第1類而傾向多劃農業發展地區第2類。建議跳脫以技術性門檻及GIS圖資疊套之框架，回歸直轄市、縣（市）政府得因應地方特殊性提出因地制宜之規劃判斷，倘農業主管機關就農政資源投入得相應配合，使願意認真經營農業者，得劃設為農業發展地區第1類，俾提供適度彈性。

二、本次劃設原則方向之調整並非要求全面重新劃設，係以依107年4月30日及110年4月30日分別公告實施之「全國國土計畫」及「直轄市、縣（市）國土計畫」明定劃設條件（原則），據以繪製之國土功能分區圖為基礎，倘前開分區圖已公告則無須

大幅度變動，且本次僅係提供各直轄市、縣（市）政府後續執行時得運用之政策工具。又農業發展地區第 1 類及第 2 類應作為土地管理之政策工具，惟現行因該 2 分類於土地使用管制上並無太大差別，致工具功能無法實質發揮；倘直轄市、縣（市）政府多劃農業發展地區第 1 類，於農業主管機關端能獲得較多農政資源挹注，始有誘因促使直轄市、縣（市）政府劃設。

三、本案之理想方向應為農政資源與國土計畫之整合對接，倘農政資源無意願配合，國土計畫難有實質意義，內政部並非全國農地之主管機關，倘僅就數字細節微調，無法解決核心問題。又農地妥善利用之核心問題，在於土地所有權人未實際從事農業使用時，於地方賦權原則下，倘中央仍以高權方式強制要求，農業部恐難承擔，爰劃設準則之討論應回歸務實層面。

◎新北市政府（書面意見）

一、地政局

關於貴署研擬之表 9，其劃設條件初步調整為「功能性導向」之描述方式。為避免因文字定義抽象或未盡明確，導致地方政府於實務認定及執行上產生疑義（或窒礙難行），建請貴署進一步明定具體操作標準與執行配套，俾利地方政府順利推動辦理。

二、城鄉發展局

（一）有關全國國土計畫通盤檢討作業，後續各國土功能分區之變更，是否僅就劃設條件進行檢視，倘達劃設條件逕予變更調整，國土功能分區之變更是否涉及相關補償或回饋機制，如非城鄉發展地區（國保、農發）變更為城鄉發展地區，是否應回饋公共設施負擔開發附帶條件；農業發展地區變更為非農業發展地區（國保），是否有相關農業生產補償等，另國保 4(都市計畫保護區)依都市計畫法變更為城 1，是否影響相關保育受限之補償，且改以都市與非都市界線做為調整依據，似與原功能分區制定原意未同，爰建請國土署於全國國土通檢先期規劃作業中，評估訂定國土功能分區變更審議原則，或轉換機制（退場機制），以利各縣市政府依循。

（二）有關各國土功能分區劃設條件部分，分述如下：

1. 國土保育地區：

本次修正調整係以「功能性導向」論述，並於縣市國土計畫載明劃設原

則並輔以主管機關同意文件，惟考量環境敏感地區應屬全國一致性之公開資料，且實務執行上係針對各目的事業提供之國土保育地區圖資精度及內容產生疑義，本次修正功能性論述導向、各縣市政府訂定原則及主管機關同意文件等方式，似將使地方政府於實務認定及執行上產生疑義，爰建議國土署能先由各目的事業界定各類型劃設條件之「判定基礎」，明定具體及一致性作法。如本市辦理國土功能分區期間，多數民眾反映國保 1、2 環境敏感指標（如飲用水水源水質保護區、公有森林區等）與現況不符之情事，應由各目的事業主管機關統一檢討調整相關圖資，倘後續採前開修正方式，得逐筆檢討調整，將加重各縣市實務認定之作業程序。

2.農業發展地區：

(1)經檢視本次提會討論版本係以農業主管機關之農業經營管理政策為主，修正刪除 107 年劃設條件中涉及面積及農業生產事實等內容，惟現行國土功能分區（草案）已劃設之零星包夾非農業使用之情形，是否亦應檢討調整為非農業發展地區，惟恐產生農地破碎化之情形，建議國土署一併考量零星包夾土地後續處理方式。

(2)有關農 3 劃設條件部分：

①考量農業經營管用合一，採方案三將農 3 調整僅農業生產土地，並將林業用地調整為國土保育地區，似與方案一、二相比較為妥適，如於本市辦理國土功能分區期間，涉及國 2、農 3 重疊處理原則及劃設方式，係考量本市山坡地農業實際農作情形及農業經營管理效益，將零星包夾土地納入農 3，惟林業主管機關表示部分林業用地不宜納入農業發展地區，應調整為國土保育地區，則與實際山坡地農業生產事實不符，建請中央農業/林業主管機關釐清農、林使用於各國土功能分區劃設條件之定義。另建請貴署一併評估調整國土功能分區後，於國土計畫土地使用管制規則中是否影響該類型國土保育地區之容許使用。

②另建請貴署提供完整配套農 3 調整對應其他分區之劃設條件，如農 3(林業用地)分別調整為國 1、國 2，及農 3(老丙建)調整為城 2-1？

(3)有關農 4 劃設條件部分，經查各國土功能分區劃設條件中，僅存農 4 包

含鄉村地區計畫指認範圍，是否表示未來鄉村地區計畫中於變更國土功能分區之作法僅存農4農業聚落之方式辦理，無法指認變更為其餘國土功能分區？如城2-1？如本市瑞芳區金瓜石地區，主要觀光產業發展聚落，非農村聚落，未來倘擬循鄉計程序調整國土功能分區，似與農4劃設條件定義不同。

(4)有關農5劃設條件部分，依議程第52頁說明，都市計畫農業區多已無農政資源投入，似無劃設農業發展地區第五類之必要，惟調整方向仍以具農業生產事宜為條件，似有矛盾之處。另考量都市計畫農業區多屬都市計畫發展儲備用地，未來倘有發展需求，將致都市計畫農業區變更程序更為繁瑣，又全國國土計畫未敘明城鄉發展優先順序，城2-3與農5之定位不明，建請貴署先行釐清城2-3與農5之發展定位。

3.城鄉發展地區：

(1)有關城2-2劃設條件部分，考量國土功能分區上路後，應無新增開發許可計畫之法源依據，爰請國土署補充說明該劃設條件後段不限於各縣市國土計畫指認既有範圍擴大部分為何？有無相關擴大面積限制等具體條件?

(2)有關城2-3劃設條件部分：

①經檢視本次調整內容已無前於115年1月29日提出之「新增城鄉發展地區原則」，回歸各縣市國土計畫之成長管理計畫為原則，考量本市刻辦理各項軌道建設計畫，整體評估場站周邊土地使用及發展量能，故仍請國土署說明是否涉及總量管制，以利各縣市政府通盤檢討成長管理計畫及城2-3劃設總量。

②有關劃設條件第一點後段，請國土署補充說明農地轉用配套措施為何，另倘符合該項劃設條件是否得逕予變更調整為城2-3。

◎高雄市政府（書面意見）

一、農業發展地區第3類劃設條件

方案一為新增次分類區別農業生產土地(農3-1)及林業生產土地(農3-2)，

方案二維持現行劃設條件但區別註記原屬農牧用地、原屬林業用地、原屬國土保安用地及原屬生態保護用地之容許使用規定，方案三將農業部林保署認定應維持林業、生態保護或國土保安用地之農3改劃設為國土保育地區適當分類。考量便利民眾知悉土地所適用之國土功能分區管制規定、減少地方政府一線同仁查核管制事項及避免民眾錯認土地容許使用項目，建議林業主管機關提出明確政策方向及使用管制計畫，農業使用及林業使用採行不同容許使用規範，以明確劃設分區分類及所適用之土地使用管制為原則，供後續縣市政府及民眾依循。

二、農業發展地區第4類劃設條件

（一）有關本次建議調整方向第3點「符合農業部門政策指導原則」，請貴署協助釐清此處所述指導原則是否須列入各直轄市、縣（市）國土計畫部門空間發展計畫內容或國土功能分區劃設及土地使用管制專章內容，或須依循農業部全國通案性部門政策之土地使用管制相關指導原則。

（二）有關本次建議調整方向第3點「經直轄市、縣（市）國土計畫或鄉村地區計畫指認得併入緊臨之既有農村聚落範圍」，此處所述既有農村聚落範圍，請協助釐清是否為第一次全國國土計畫國土功能分區劃設條件所劃設之農4、城2-1，或包含本次調整方向第1點所述既有合法集居地區劃設農4範圍，建議前述二類均可適用。

（三）考量鄉村地區多有使用農牧用地或林業用地未合法使用之建築群聚地區，建議透過全國通案性輔導協助其有條件申請使用後，再循國土計畫相關程序，由農2、農3調整劃設為農4。

三、農業發展地區第5類劃設條件

本次調整刪除面積規模及農業生產比例條件，改以經農業主管機關評估仍請持續投入農業施政資源之土地，銜接農業施政規劃及農業發展地區劃設範圍，有益於民眾接受土地劃設農5，惟為利實際劃設依循，建議後續可明確界定農業施政資源之項目及提供確切土地範圍資料，以供直轄市、縣（市）政府辦理劃設作業；另請保留城鄉發展需求地區劃設城1機會。

四、城鄉發展地區第2類之3劃設條件

本次調整方向增訂「倘有涉及農業發展地區者，並已依農業主管機關訂定之農

地轉用範疇，提出相關配套措施。」劃設條件，透過農地轉用政策引導可減少農地不當轉用劃設情形，惟為利後續直轄市、縣（市）政府執行依循，請協助釐清此處所述政策是指中央或地方農業主管機關之轉用政策，倘為中央農業主管機關政策，建議給予地方適度依地方特性調整檢討空間，或地方得於中央主管機關訂定轉用政策時反應地方特性，納入中央政策訂定參採事項，避免訂定後限制不利農作地區未來轉用機會。

五、提供國土署調整國土功能分區及其分類劃設條件之具體需求

依據現行全國國土計畫之國土功能分區劃設條件，部分農業發展地區劃設地區實際使用並非農業生產相關使用，雖國土計畫土地使用管制規則草案保障既有建築用地使用權益，為使國土功能分區劃設及實際使用管制相符，建議就劃設為農業發展地區但已做為產業使用及宗教使用之建地（本市案例如下表供參），評估納入劃設條件，使其可調整劃設為其他適當國土功能分區分類。

產業使用—毗連丁建擴廠	宗教使用
	

◎臺中市政府（書面意見）

一、地政局

（一）查本局於辦理本市國土功能分區圖（草案）繪製期間，農業發展地區第 1 類及第

2 類劃設議題為本市人民陳情主要重點，本次調整雖囿於現行法令規定無法整併該 2 分類，惟經比對「國土計畫土地使用管制規則（113 年 11 月版）」內容（參考附件 5），該 2 分類之土地使用管制無明顯差異，爰仍請農業主管機關應全面盤點及整合現有農業施政資源，就農業發展方向、政策推動目標、配套措施及後續執行機制，提出明確且具體之農業政策計畫，妥為向民眾說明，以釐清外界疑慮。

（二）次查農業發展地區第 5 類並非「國土計畫法」第 20 條第 1 項第 3 款法定之分類，且該區土地既屬都市計畫範圍，其土地使用管理及相關發展需求，建議回歸都市計畫法及農業主管機關相關目的事業法令規範即可，應無須另行劃設該分類，避免因制度重疊造成民眾認知混淆。

（三）又依國土署 114 年 4 月 29 日國土功能分區規劃議題第 48 次研商會議紀錄，有關國土功能分區圖公告後，始申請辦理農村社區土地重劃案件，該署後續將評估納入「全國國土計畫」通盤檢討研議處理方式（參考附件 6，P.5），惟查本案調整後農業發展地區第 4 類之劃設條件未見相關內容，建請貴署協助釐清。

（四）另有關農業發展地區第 3 類調整方案一節，查方案 1 及方案 3 涉及國土功能分區分類之新增或劃設條件之調整，後續除需辦理相關分區之全面檢視及調整外，亦需向民眾說明新增分區或調整前後之差異及影響，恐增加地方政府辦理通盤檢討及政策溝通等作業之行政負擔，爰建議採取方案 2，以兼顧行政作業效能並降低制度變動造成之衝擊。

二、都市發展局

（一）國土保育地區及農業發展地區之劃設調整方向，建議配合各目的事業主管機關之政策推動方向、資源投入情形及實際管理需求辦理，並兼顧地方發展特性、土地使用現況及後續執行可行性，以提升國土功能分區劃設之合理性與政策一致性。

（二）國土保育地區第 4 類劃設調整擴大為特定區計畫範圍部分，雖該類特定區係因應特殊生態價值或特定環境保育目的而擬定，惟其都市計畫區內除保護區、農業區外，尚包含住宅區、工業區、商業區、旅館區等其他使用分區，並非整體計畫範圍均符合國 1 劃設條件。考量各使用分區之土地機能與管制目的尚有差異，且非屬國 1 劃設條件之保護區，未來可能有遷村生活區、公設、防災系統等用地需求，爰建請仍依都市計畫實際分區及土地使用性質，分別檢討劃設適當之國土功能分區，較符土地適宜性分析原則及地方實務需求。

（三）城鄉發展地區延續以往劃設方式，惟城 2-3 倘涉及農業發展地區者，應先依農業主管機關訂定之農地轉用範疇，提出相關配套措施一事，建議明定農地轉用原則及審查機制應考量事項（如：農業生產環境維持、農地總量管理、減輕或補償機制、農業設施與灌溉系統完整性及對周邊農業生產環境之影響等），並建立一致性審查標準及作業指引，以利地方政府後續辦理國土計畫通盤檢討及個案審議時有所依循。

◎臺東縣政府（書面意見）

一、有關(一)劃設條件，表 11「107 年公告實施全國國土計畫所定之城鄉發展地區各分類劃設條件與本次建議調整方向之對照表」中，就城鄉發展地區第 3 類之『本次建議調整方向 』之建議：

（一）建議：仍以維持原「107 年公告實施全國國土計畫訂定之劃設條件」之內容為主。

（二）理由：

1. 因『本次建議調整方向 』內容，何為合法集居聚落，既然經已原住民族主管機關核定部落，部落範圍內就沒有合法與不合法的問題存在，文字上所為有矛盾之虞。
2. 與農業發展地區第 4 類『本次建議調整方向 』內容的第 2. 點內容是有類同之情形，致無法明確有所區別。

二、有關(二)劃設順序，表 12「107 年公告實施全國國土計畫所定之國土功能分區及其分類劃設順序與本次建議調整方向之對照表」中，就『本次建議調整方向 』之建議：

（一）建議：有關『本次建議調整方向 』內容(3)的部份，建議修改成如下：

同一土地如同時涉及兩種以上之國土功能分區及其分類劃設條件，原則以本計畫所載成長管理及部門空間發展策略或已為居住生活圈為基礎，並依下列原則擇一決定優先劃設順序：

1. 以既有合法使用或以既有現況已長久實際居住使用以成生活圈為優先
2. 以目的事業法已有明確規定者為優先。
3. 依執行部門計畫之行政層級高低予以判斷。
4. 其他經直轄市、縣(市)政府評估認有優先劃設之必要者。

（二）理由：

1. 本府也希望能夠藉著全國國土計畫第 1 次通盤檢討時，將本縣農 4(原)涉及國 1 重疊的情形(如附件，現階已優先劃設為國 1)，能在縣(市)國土第 1 次通盤檢討時，能重新劃設為農 4(原)，以符合族人實際長久已居住使用現況，並早已成為聚落的生活事實。
2. 以上『本次建議調整方向 』除了能保有農地外，本府也希望能保障族人之居住權。

◎臺北市政府（書面意見）

針對農業主管機關評估持續投入農業政策資源作為劃設農業發展地區第 5 類一節，考量農業施政資源項目多元 ，其投入內容及規模隨年度政策方向及實際需求滾動調整，倘就是否持續投入作為單一標準，尚未臻完善。建議綜合納入農業發展願景及農業生產環境條件等評估，以符優良農業生產環境之原始精神。

◎雲林縣政府城鄉發展處（書面意見）

針對未來全國國土計畫通盤檢討，國土功能分區及分類劃設條件調整方向，以下提供幾點建議：

一、考量年底即將舉行地方公職人員選舉，針對未來新任縣市首長所提之政見與施政方針，若涉及國土功能分區之調整，能夠於直轄市、縣(市)通盤檢討處理並落實，此為積極推動本次通盤檢討之核心目的。

二、本府仍建議依現行農業發展地區劃設原則之農業發展地區第 1 類（農 1）、農業發展地區第 2 類（農 2）範圍應合併為同類分區。雖《國土計畫法》第 20 條已明文規定農 1、農 2 劃設原則，農 1 為「具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區」，農 2 為「具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區」，建議修法合併，倘欲修法合併現行農 1、農 2 範圍困難，則建議貴署依地方實際狀況及需求定義，農 1 所指「優良農業生產環境」為「地勢平坦、水源取得相對容易、較利於機械化耕作的平地農地」，農 2 所指「良好農業生產環境」為「地勢起伏、具有水土保持要求、較不利機械化耕作的坡地農地」，亦可實質解決現行農 1、農 2 範圍合併為同分類之課題。

三、建議農業部林業保育署先行盤點現行農業發展地區第 3 類（農 3）涉及《森林法》明

定禁止砍伐範圍之規模與區位，以利後續農 3 劃設條件調整方案之政策影響評估。

四、城鄉發展地區劃設條件擬參考既有合法集居聚落或產業群聚地區之現況，建議釐清何謂「集居」、「群聚」及規模判定標準，並新增檢討原則下之評估指標，及後續研擬相關回饋、檢核機制。

五、為利同質性土地之管理，劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3（城 2-3）之地區，應考量其依使用許可程序完成開發後，是否於未來通盤檢討時得調整為城鄉發展地區第 2 類之 2（城 2-2），以利後續追蹤管理。

◎本署國土計畫組

一、本次啟動全國國土計畫第 1 次通盤檢討前置作業，係依國土計畫法第 15 條規定略以：「擬定機關得視實際發展情況辦理通盤檢討」，於三階國土功能分區圖公告前提前辦理規劃作業。此一作法係為回應於國土功能分區圖繪製階段，各直轄市、縣（市）政府面臨知各方壓抑，並期直轄市、縣（市）政府能儘速將國土功能分區圖函報本部核定，且利於直轄市、縣（市）政府能對後續辦理直轄市、縣（市）國土計畫之通盤檢討作業有所想像，然因涉及事項複雜，本署仍將審慎評估具體辦理期程後，再向直轄市、縣（市）政府妥予說明。

二、有關本次通盤檢討內容之調整方向部分，本署原則以「可加分」項目優先納入考量，若將全國國土計畫通盤檢討內容全數納入縣市層級處理，可能造成直轄市、縣（市）政府壓力，爰建議業務單位應審慎評估本次通盤檢討範疇，不宜過度大幅修正。

三、有關農業發展地區第 4 類劃設條件涉及農村再生計畫內容部分，考量 107 年 4 月 30 日公告實施「全國國土計畫」敘明內容，係自區域計畫體系移植而來，區域計畫法停止適用後，相關文字是否仍具實質意義，以及農村再生計畫應如何對應農業發展地區第 4 類之劃設條件，本署將進一步釐清，惟仍朝保留直轄市、縣（市）政府劃設彈性，避免強制性規範造成執行困難。

四、有關農業部林業及自然保育署所提都市計畫地區內保安林之國土功能分區及其分類劃設方式部分，考量本議題非僅涉及國土功能分區，現行都市計畫地區之保安林多未劃為都市計畫之保育或保護相關分區，反而劃設為住宅區、商業區或公共設施用地等，故建議應農業部林業及自然保育署先洽各直轄市、縣（市）都市計畫主管機關

先予調整都市計畫使用分區後，再由本署研議是否得配合調整該等土地之國土功能分區及其分類劃設方式。

五、有關國土計畫法第 20 條第 1 項第 3 款規定，農業發展地區係依農業生產環境維持糧食安全功能或重要農業改良設施而劃設，維持糧食安全並非僅屬地政或城鄉主管機關之責任，建請農業部基於農業主管機關立場應於研擬建議時併予考量，並提出具體修正建議。

六、有關農業發展地區劃設順序機制之設計初衷，係為避免農業發展地區遭其他需用土地機關任意挪用，故明確規範農業發展地區得變更為其他國土功能分區及其分類之要件，並非限縮其適用範圍。倘條文撰寫尚有未盡完整之處，建請農業部協助提供具體建議。

七、有關城鄉發展地區第 2 類之 3 以「核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區」為條件，該段文字係逕引述 107 年 4 月 30 日公告實施「全國國土計畫」內容，並非本次新增，其立法意旨係指倘原劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3 土地，因核定重大建設計畫於直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討階段仍未執行者，應配合調整劃設為適當國土功能分區及其分類，並非允許得隨時辦理國土功能分區圖檢討變更作業，建議農業部再予釐清。

八、有關農業發展地區第 1 類及第 2 類之劃設條件部分，考量本署前於 115 年 1 月 28 日拜會農業部時，業就「農地資源維護策略納入農業發展地區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項之方式與時機」等相關方向獲具初步共識，仍建議農業部得評估從「優質農業生產區」之政策如何對接農業發展地區著手，且考量農業部已核定之優質農業生產區，未來規模將達 67 萬公頃，該部分原則應儘量維持劃設於農業發展地區範圍較為妥適，本署將持續朝此方向努力與農業部溝通；又倘相關部會或直轄市、縣（市）政府基於產業需求或城鄉發展需要，須將一定數量之優質農業生產區調整劃設為城鄉發展地區，建議相關轉用之補償機制應由農業部主動倡議，且補償時點初步建議宜該等案件實際開發階段，由開發單位對農業、農地、農民予以一定程度之回饋。

(二)簽到簿

國土功能分區規劃議題第 54 次研商會議簽到簿

時　間：115 年 5 月 21 日(星期四)下午 2 時 30 分

地　點：本署 601 會議室

主　席：廖組長文弘　廖文弘

紀　錄：鄭鴻文

出席人員	簽到處
臺北市政府	林文彥 連雅琳 呂立鴻 楊宗翰 林[illegible]
新北市政府	黃文志 何治瑩 [illegible] [illegible]
桃園市政府	湯靜 陳慧娟 劉百蘋
臺中市政府	陳穎宜 周御軒 王[illegible] 羅聖顏
臺南市政府	張[illegible] 王[illegible]
高雄市政府	陳[illegible] 林宜[illegible] 林蘭珮
新竹縣政府	林玉[illegible] [illegible] [illegible]
苗栗縣政府	[illegible] [illegible] [illegible]
彰化縣政府	宋[illegible] 黃聖[illegible] [illegible]

-1-

南投縣政府	江志高 張美如 林惠
雲林縣政府	蕭俊彥
嘉義縣政府	林沂樟
嘉義市政府	陳翌婷
屏東縣政府	洪家棋
臺東縣政府	劉怡香 張哲豪、林美味
花蓮縣政府	陳雅玲
宜蘭縣政府	胡嘉晴
澎湖縣政府	許雅雯
基隆市政府	林柏村 吳英佐
新竹市政府	陳昭蓉
金門縣政府	黃嘉萱
連江縣政府	

出席人員	簽到處
農業部	蔣秀娟 農村水保署 林明慧 [illegible] 林靜宜 鄭竹雅 林靜宜署 林昀瑩 陳乃雅
內政部地政司	林大新 蔡松穎
本署城鄉發展分署	許嘉堯
國土計畫組 朱副組長偉廷	
曾簡任視察瀝儀	曾瀝儀
蔡科長佾蒼	蔡佾蒼
國土規劃科	許佩玉 盧岳廷 周芸 吳議賢 蕭靜珊 劉鴻文
國土發展科	林如玥 [illegible]
特域規劃科	許嘉玲
國土管制科	謝秉宏

列 席 人 員	簽 到 處
長豐工程顧問 股份有限公司	劉成廷 楊士毅
國立成功大學	